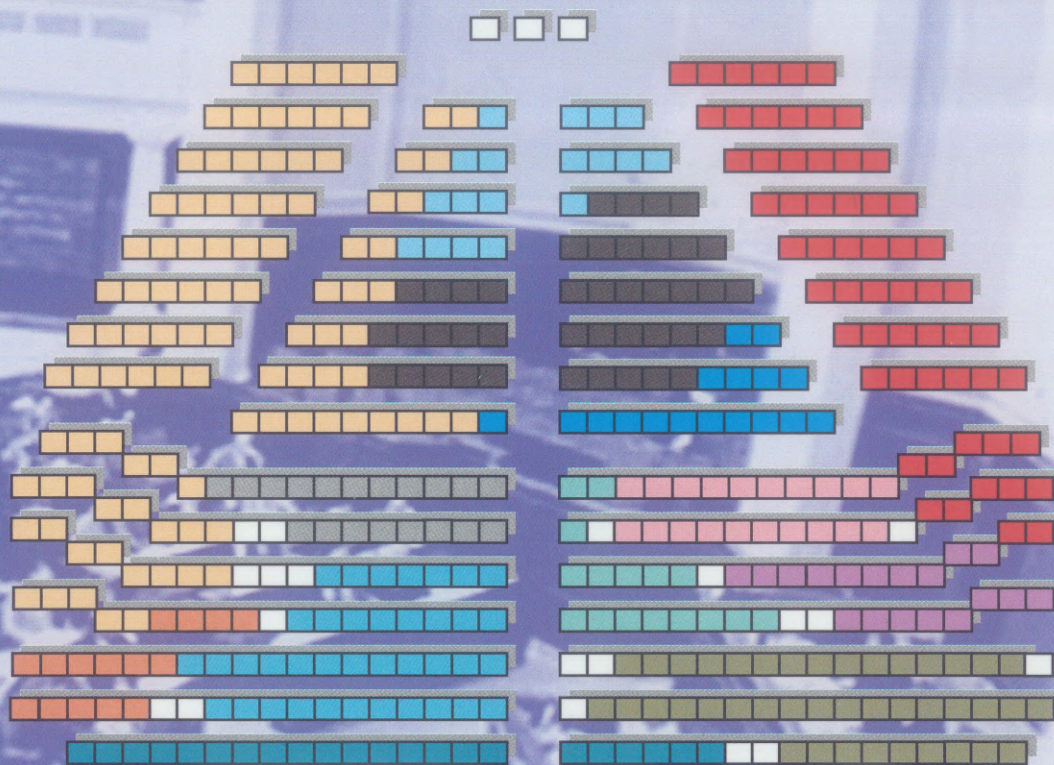


Часопис

ПАРЛАМЕНТ

№1/2003



ЗАКОНОДАВЧИЙ ПРОЦЕС В УКРАЇНІ:
КІЛЬКІСНИЙ АНАЛІЗ

Лабораторія законодавчих ініціатив





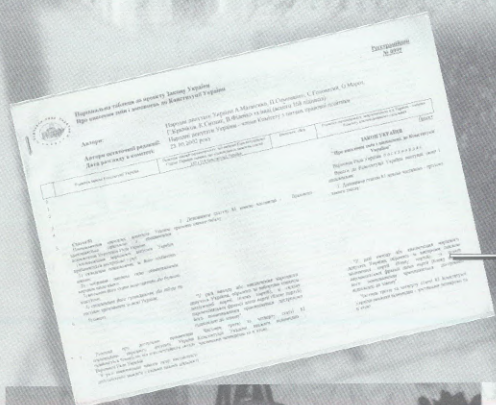
— Експертиза і аналіз державної
ПОЛІТИКИ



Лабораторія законодавчих ініціатив



— Моніторинг діяльності
Верховної Ради України



— Нормопроекування



«Часопис ПАРЛАМЕНТ»
науково-популярний журнал

Свідоцтво про державну реєстрацію
друкованого засобу масової інформації
КВ 5474 від 13.09.01., видане Державним
комітетом інформаційної політики України.



ЗАСНОВНИК І ВИДАВЕЦЬ:
Лабораторія законодавчих
ініціатив

ГОЛОВНИЙ РЕДАКТОР:
Ігор Когут

ВИКОНАВЧИЙ РЕДАКТОР:
Сергій Панцир

ВІДПОВІДАЛЬНИЙ ЗА ВИПУСК:
Денис Ковриженко

ПРОЕКТ ЗДІЙСНЕНО ЗА ПІДТРИМКИ
«Фонду сприяння демократії» Посольства
США в Україні, Київ

This project was supported by the Democracy
Fund of the U.S. Embassy, Kiev

Погляди авторів не обов'язково збігаються з
офіційною позицією Уряду США.

The views of the authors do not necessarily
reflect the official position of the U.S.
Government.

При використанні матеріалів посилання на
журнал "Часопис ПАРЛАМЕНТ" обов'язкове.

Підписано до друку 11.02.2003.
Формат 60x84/8.

Журнал видається українською мовою.
Наклад 1000 прим.

Розповсюджується безкоштовно.

ОРИГІНАЛ-МАКЕТ ТА ДРУК:
Видавництво «Міленіум»
Тел.: 236-3721
E-mail: millennium@mbox.com.ua



ЗМІСТ

ЗАКОНОДАВЧИЙ ПРОЦЕС: КІЛЬКІСНИЙ АНАЛІЗ Законодавчий процес в Україні: спроба кількісного аналізу	2
ПАРЛАМЕНТСЬКИЙ МОНІТОРИНГ Моніторинг діяльності депутатів у Верховній Раді України за 2002 рік	10
Аналіз законопроектів, прийнятих Верховною Радою України в цілому протягом жовтня — листопада 2002 року	12
АНАЛІТИКА	
Пенсійна реформа	25
Законодавче забезпечення ф'ючерсної торгівлі в Україні.	31
Запропоновані зміни до законодавства про ЗМІ та відповідність міжнародним нормам свободи самовираження	39
ПАРЛАМЕНТИ КРАЇН СВІТУ	
Парламент Італії	43

ЗАКОНОДАВЧИЙ ПРОЦЕС В УКРАЇНІ: СПРОБА КІЛЬКІСНОГО АНАЛІЗУ



Олег ПРОЦИК,*
Кафедра українських студій Оттавського
університету



Віталій ЗАМНІУС,
Лабораторія законодавчих ініціатив

Лабораторія законодавчих ініціатив спільно з Кафедрою українських студій Оттавського університету розробляють проект вивчення законодавчого процесу в Україні. У цій статті подаються деякі кількісні показники законотворення. Комплексний аналіз цих показників, а також ряду якісних параметрів роботи парламенту, Кабінету Міністрів України та Президента України буде запропоновано в одному з наступних номерів журналу.

Мета цієї праці — аналіз організації процесу прийняття політичних рішень в Україні. Задля цього дослідження зосереджується на вивченні актів провідних інституційних фігур центрального рівня державної влади, а саме: парламенту, Президента і уряду.

Для початку варто відзначити, що український парламент — Верховна Рада України, — який, відповідно до Конституції, є єдиним законодавчим органом держави, здійснює регулювання широкого кола суспільних відносин. Закони створюють ґрунтовну базу для наступного формування політики в кожній важливій сфері. Тому дослідження різноманітних характеристик результатів законотворення є важливим для розуміння того, як будується фундамент політичного процесу.

Напівпрезидентська форма правління, крім того, дозволяє активно займатися нормотворчістю і Президенту України. Зокрема, Конституція наділи-

ла його значними повноваженнями і, перш за все, правом видавати укази; Це право є ключовим інструментом, який дозволяє Президенту ініціювати і формувати політику в багатьох сферах державного управління. Аналіз указів глави держави дає цінний матеріал стосовно президентської участі у регулюванні тієї чи іншої сфери та стосовно його політичних пріоритетів.

Роль уряду в будь-якій демократичній політичній системі виходить далеко за межі виконавчого нормотворення і щоденного державного управління. Кабінет не тільки має певну ступінь свободи у виробленні політики, окресленої в загальному законами та — за напівпрезидентської моделі — указами президента, але й має змогу впливати на процес прийняття цих самих законів та указів. Право законодавчої ініціативи є вирішальним при цьому. Тому дуже важливо зрозуміти, наскільки успішно уряд використовує це право.

МЕТОДОЛОГІЯ

База даних була створена з використанням ресурсу інформаційно-пошукової системи "Законодавство", що видається Управлінням комп'ютеризованих систем Апарату Верховної Ради України і містить повний перелік законів, указів Президента та актів уряду України починаючи з 1991 року. База даних включає всі закони і укази глави держави за період з 1991 по 2002 рік. Вони класифіковані за

критеріями сфери відносин та часу прийняття (видання). Детальну класифікацію можна побачити в додатках I і II наприкінці тексту. Додаткові параметри класифікації були введені у процесі аналізу специфічних питань на різних етапах виконання проекту. Вони пояснюються в тексті протягом обговорення відповідних проблем.

* За грантом International Policy Fellowship, Інституту відкритого суспільства. Автори також висловлюють подяку Теофілю Кісу і Джону Вілertonу за їхні поради в організації дослідження.

Багато цифр і графіків, представлених у цій статті, є прикладами статистики двомірної або з двома змінними. Ця статистика має за мету лише нашоствхнути на певні думки, дати привід для роздумів. На наступному етапі дослідження будуть застосовані більш досконалі методи аналізу статис-

тичних даних. Оскільки можливі інші варіанти класифікацій, наведені кількісні індикатори не повинні сприйматися як абсолют. Важливими є не окремо взяті цифри з дослідження, а тенденції, які співставлення цифр дозволяє краще усвідомити.

АНАЛІЗ

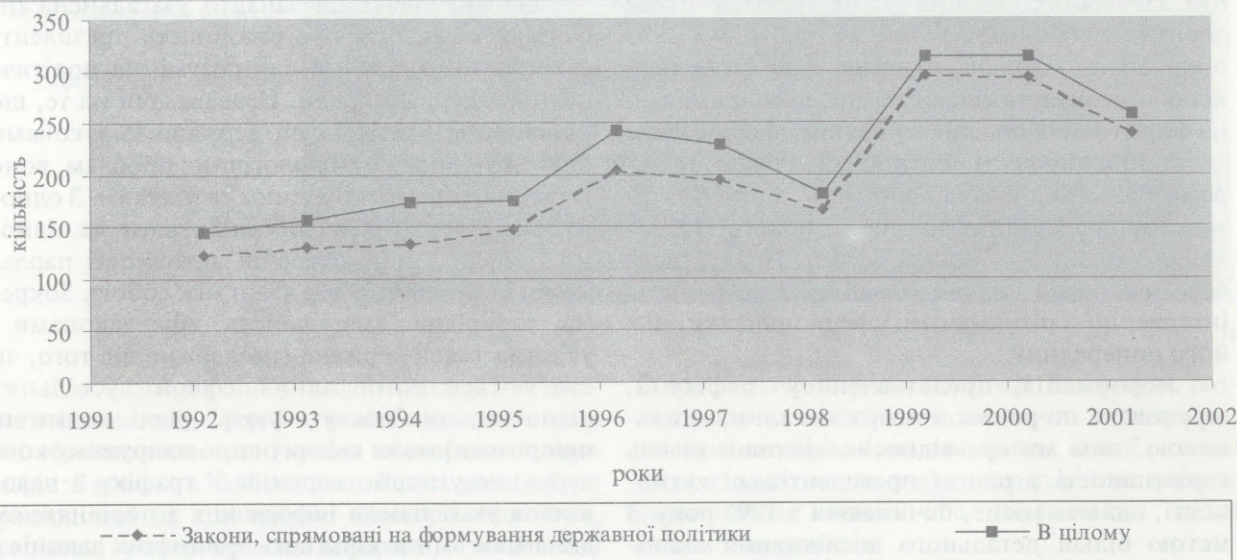
Діючий парламент є відносно новим явищем для України. До здобуття незалежності у 1991 році депутати парламенту мали досить бідний досвід реального законотворення. Верховна Рада Української Радянської Соціалістичної Республіки не була насправді незалежним законодавчим органом. Вона слугувала, радше, для формального затвердження рішень прийнятих деінде, переважно в московському чи київському ЦК Компартії.

Перше посткомуністичне десятиріччя можна назвати епохою інституційного "звільнення" парламенту: були запроваджені, випробувані і змінені

нові правила; депутати змушені були вивчити регламентні норми, основні правові поняття і принципи, а також мистецтво колективного прийняття рішень; політичні лідери законодавчої і виконавчої гілок були змушені мати справу з конкуруючими вимогами, інтересами та з нечіткою системою розподілу влад.

Згадані проблеми не могли не відобразитися на кількості та якості роботи парламенту. Графік 1 ілюструє динаміку законотворчої активності парламенту протягом розглядуваного періоду.

Графік 1. Законодавчий процес в Україні, 1992 — 2001 роки



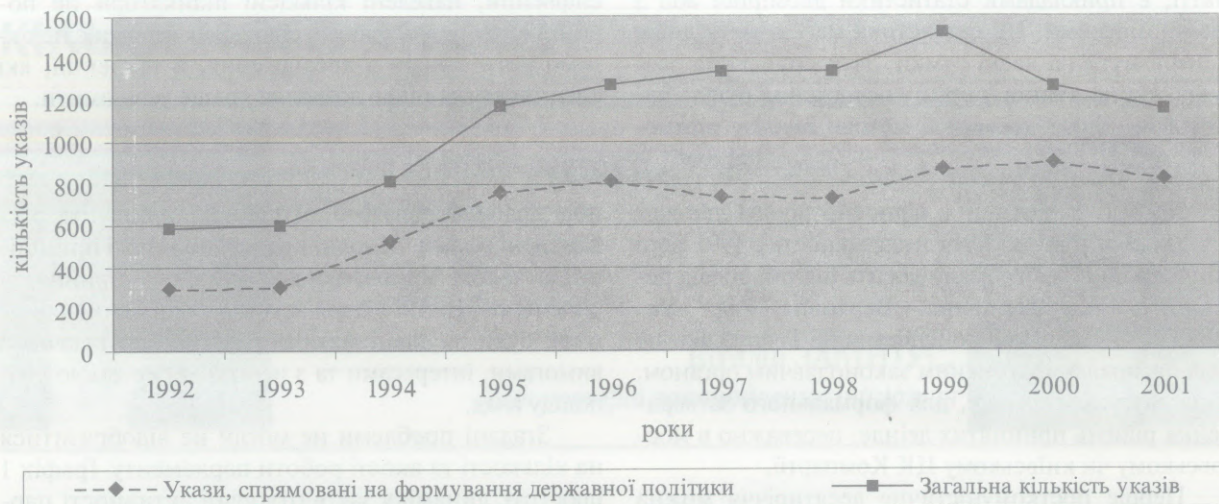
Графік 1 вказує на тенденцію до зростання кількості законів, прийнятих парламентом, що може означати зростаючі досвід та ефективність законодавчого органу. У графіку розрізняються загальна кількість законів і кількість законів, які стосуються вироблення державної політики. Останній індикатор не враховує тих законів, якими до вже існуючого законодавства вносилися несуттєві зміни і доповнення (див. Додаток I).

Незважаючи на те, що після розпаду СРСР виникла нагальна необхідність прийняття значної кількості нового законодавства, як видно з графіка, законотворчий початок був не надто активний. Загальна кількість прийнятих Верховною Радою законів за період з 1992 по 1995 рік не сягала і двохсот. Якщо відняти від цієї кількості й закони про несуттєві зміни та доповнення, числа стають ще меншими. Перше відчутне зростання кількості прийнятих законів відбулося у 1996 році. Як видно з

графіка, якщо взяти період з 1990 по 1994 рік за основу для порівняння, кожне наступне парламентське скликання — 1990-1994 рр., 1994-1998 рр., 1998-2002 рр. — характеризувалося активністю більшою, ніж протягом попереднього періоду.

Дещо схожа, але менш виразна тенденція до зростання характеризувала і активність Президента України щодо видання указів протягом того ж періоду. Графік 2 ілюструє динаміку змін у кількості виданих главою держави указів. У графіку відображені два індикатори нормотворчої активності Президента. Перший з них показує загальну кількість виданих указів. Другий, названий "укази щодо вироблення державної політики", включає церемоніальні укази, тобто ті, якими глава держави нагороджує державними нагородами, присуджує дипломи, відзначає певних осіб або організації, встановлює святкові, пам'ятні, жалобні дні тощо (див. Додаток II).

Графік 2. Динаміка президентського "указотворення" в Україні, 1992 — 2001 роки



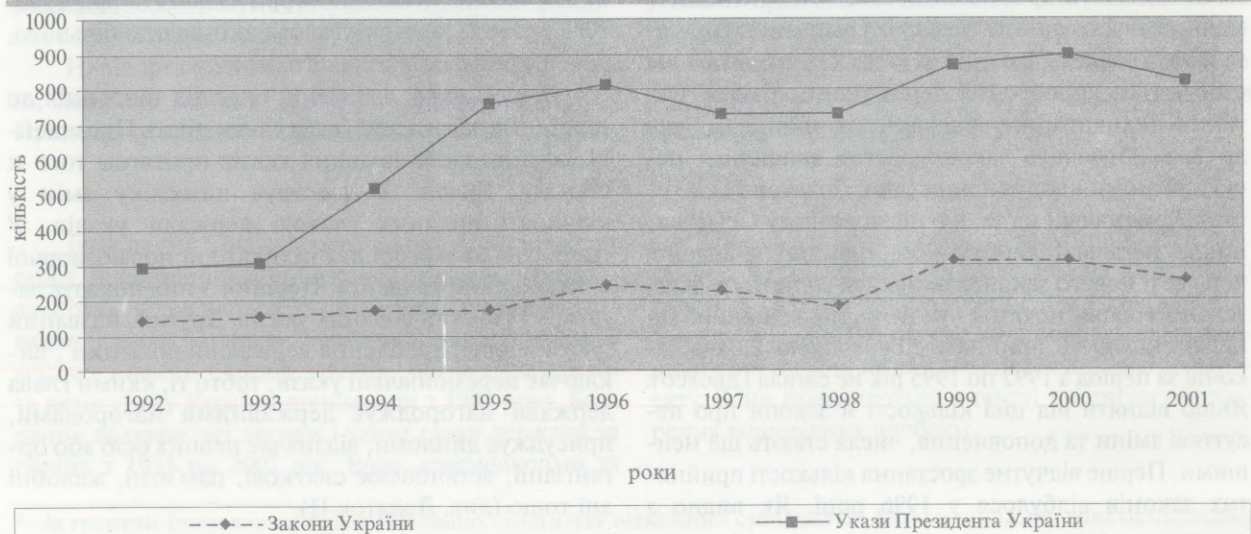
Графік показує, що протягом 1994-1995 років відбулося різке зростання кількості указів Президента, що видавалися. Варіації в щорічних кількостях виданих указів зрештою стали досить незначними. У той же час, після 1995 року значно зросла різниця між загальною кількістю актів та кількістю тих, які спрямовані на формування політики у певних сферах. Різке зростання кількості політично значущих та церемоніальних указів збіглося з початком терміну перебування на посаді нового Президента України — Леоніда Кучми. Новий глава держави обрав значно більш активний стиль інтервенції в різноманітні сфери політики, ніж його попередник.

Інформація, представлена у графіку 2, згрупована по роках, а тому є занадто узагальненою, чим маскує відносно високий рівень варіативності у рівнях президентської активності, що мав місце, починаючи з 1995 року. З метою більш детального дослідження відповідних тенденцій пізніше буде наведена інфор-

мація, згрупована по місяцях. Водночас ми проаналізуємо кілька показників та гіпотез, щоб пояснити згадану варіативність.

Однак, навіть ця занадто узагальнена інформація свідчить про важливість президентського указотворення для розуміння політичного процесу в Україні. Незважаючи на те, що порівняння указів глави держави із законами породжує низку методологічних проблем, воно може бути досить корисним та цікавим. З одного боку, воно дозволяє прослідкувати, як підйоми і спади у нормотворчій активності парламента і президента пов'язані між собою. Зокрема, своєрідна "змагальність" між законами і указами глави держави (незалежно від того, чи стосуються вони однієї сфери суспільних відносин, чи "обслуговують" різні політичні пріоритети) може свідчити про напружену конкуренцію у нормотворенні. У графіку 3 наводиться узагальнена інформація з порівнянням динаміки зміни кількості прийнятих законів і виданих указів.

Графік 3. Порівняння динаміки законо- і указотворення в Україні, 1992 — 2001 роки



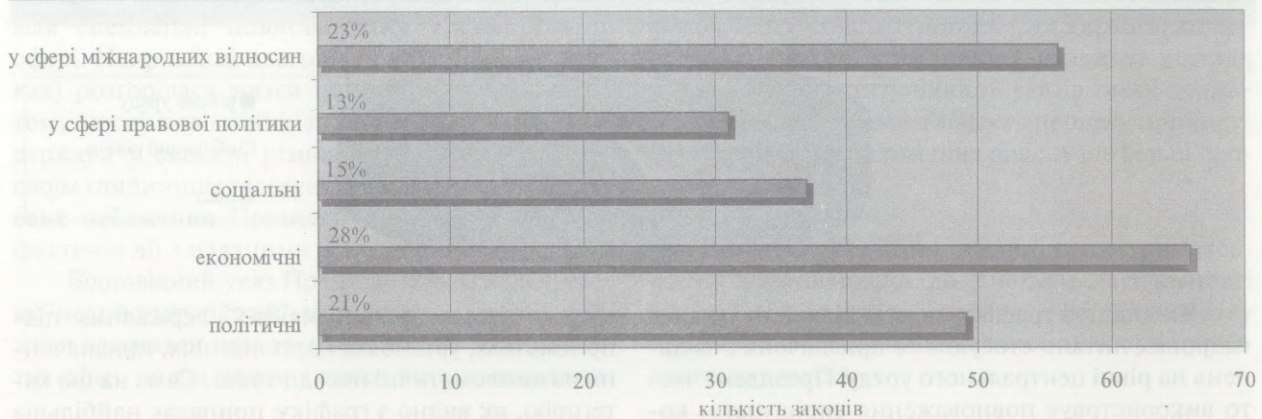
Як видно з графіка, цикли парламентської і президентської активності значною мірою збігаються. Так, за піком 1996 року йшов спад 1997-1998 років і нове зростання протягом 1999-2000 років. Показники для 2001 року можуть свідчити про початок нової фази нижчої нормотворчої активності парламента і президента. Подібність циклів парламентської і президентської активності вимагає пояснення. Тенденції, відображені на графіку, стосуються лише кількості законів і указів, спрямованих на формування державної політики. Церемоніальні укази Президента і закони про внесення несуттєвих змін та доповнень до інших законодавчих актів не включені до графіка.

Графік також засвідчує, що різниця між кількістю виданих главою держави указів і прийнятих парламентом законів дуже суттєво

зросла у 1994-1995 роках. Це ще раз підтверджує висловлену раніше тезу про наслідки обрання нового Президента України (Л.Кучми). Велика кількість указів, що регулярно видаються главою держави, особливо у порівнянні з кількістю прийнятих парламентом законів, яскраво ілюструє те, що багато українських політичних оглядачів називають надмірним домінуванням Президента України у процесі прийняття політичних рішень.

Важливим для розуміння діяльності як президента так і парламенту є аналіз сфер застосування указів та законів. В кінці тексту Додаток I наводить детальну класифікацію прийнятих парламентом законів. У свою чергу, графік 4 ілюструє дані стосовно лише одного — 2001 — року.

Графік 4. Законотворчий процес: розподіл за сферами, 2001 рік

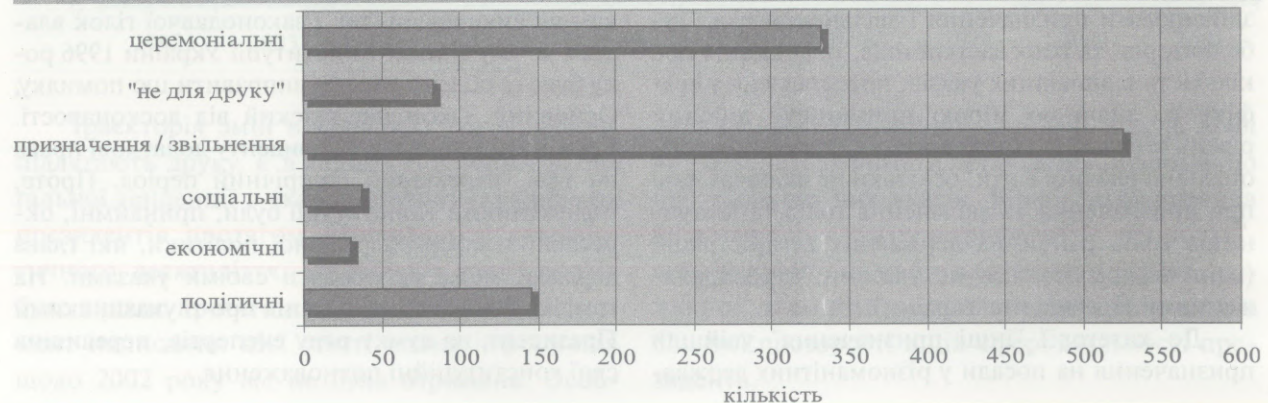


Дві з відображених у графіку категорій — закони в економічній сфері і ті, якими надавалася згода на обов'язковість для України міжнародних договорів та угод, — є найбільшими. Решта законів були розподілені на три широкі категорії: політичні, соціальні і у сфері правової реформи. До найбільшої з категорій, економічної, увійшли 28% законів, прийнятих парламентом у 2001 році. І хоча превалювання економічних законів не можна назвати неочікуваним, значна кількість законів з міжнародних питань допомагає значно покращити загальні по-

казники законотворчої активності. В цілому ж, розподіл законів між п'ятьма основними категоріями, як видно з графіка 4, не демонструє ніякої різючої диспропорції: жодна з п'яти категорій не містить надзвичайно великої або надзвичайно малої кількості документів.

Набагато більшою варіативністю характеризується розподіл за предметними групами президентських указів за той же період. Графік 5 відображає дані про нормотворчу активність президента протягом 2001 року.

Графік 5. Укази Президента України: розподіл за сферами, 2001 рік



Президентські укази на графіку 5 розподілені на 6 категорій. Найбільш очевидною характеристикою наведеного розподілу, особливо, якщо не брати до уваги церемоніальні укази, є велика частка указів з кадрових питань. До останньої категорії увійшли всі укази, якими призначалися або звільнялися ті чи інші посадовці. З графіку видно, що президент впливає на політичний процес, переважно, через призначення.

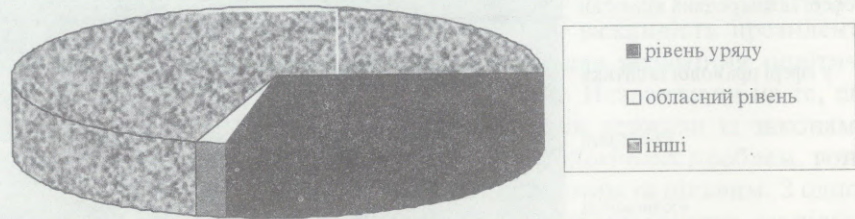
Графік також вказує на те, що глава держави видав значну кількість указів, практично, у кожній основній сфері державної політики, які були визначені, зокрема, і в графіку 4. Відносно високе значення цих чисел стає ще помітнішим, якщо включити церемоніальні укази. Особливо велика кількість указів потрапила до категорії політичних, яка включає в себе документи, що стосуються діяльності уряду, державного управління, міліції, судоустрою та армії. Графік також демонструє

відносно високу кількість виданих 2001 року указів "не для друку". Оскільки українське законодавство не дає чітких підстав для віднесення тих чи інших указів до секретних, важко встановити вичерпний перелік сфер, що ними охоплюються.

Інформацію, наведену у графіку 5, не слід розглядати як точне узагальнення активності глави держави протягом десятиліття. Так, у червні 1999 року припинила дію норма Конституції, якою президенту надавалося повноваження видавати укази з економічних питань, не врегульованих законами. Проте, статистика за період з 1991 по 2001 рік також засвідчує особливо вагоме місце указів з кадрових питань у діяльності глави держави.

У графіку 6 наведено розподіл указів з кадрових питань на три категорії: рівень Кабінету Міністрів України, глави обласних державних адміністрацій, інші призначення. Кожна категорія включає як призначення, так і звільнення.

Графік 6. Укази Президента з питань призначення/звільнення, 2001 рік



Як видно з графіку, значна кількість указів з кадрових питань стосуються призначень і звільнень на рівні центрального уряду. Президент часто використовує повноваження вирішувати, кому обіймати посади міністрів, їхніх заступників, керівників інших центральних органів виконавчої влади та їхніх заступників. Право призначати цих керівників, фактично, дозволяє главі держави контролювати, і, за бажанням, домінувати у процесі прийняття Кабінетом Міністрів політичних рішень. Таким чином, повноваження вирішувати кадрові питання на рівні центрального уряду є визначальним у плані здійснення контролю над вищою і центральною ланками виконавчої влади.

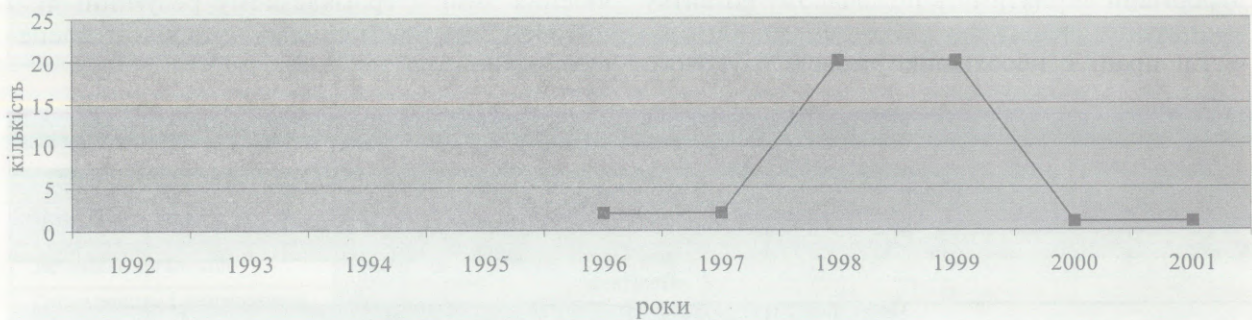
Так само важливим з точки зору закріплення контролю на обласному рівні є право президента здійснювати призначення і звільнення т.зв. "губернаторів" та їхніх заступників. Інформація про кількість відповідних указів, представлена у графіку 6, значною мірою применшує дійсний рівень втручання Президента у формування регіональної владної еліти, оскільки не включає дані про призначення та звільнення голів та заступників голів районних державних адміністрацій (вони оформлюються не указами, а розпорядженнями Президента України).

До категорії "інші призначення" увійшли призначення на посади у різноманітних держав-

них комітетах, департаментах, державних підприємствах, установах і організаціях, призначення на дипломатичні посади тощо. Саме на цю категорію, як видно з графіку, припадає найбільша кількість указів у 2001 році. Ці призначення є основою всеохоплюючої патронажної системи, яку контролює Президент України.

Значна кількість повноважень з вирішення кадрових, а так само інших питань була надана главі держави ще законодавством про внесення змін до старої радянської конституції України, яким у першій половині 1990-х років формувалася правова основа інституту президентства в Україні. Це законодавство не встановлювало чітких меж повноважень вищої посадової особи держави, чим залишило значну свободу для різноманітних інтерпретацій політикам-представникам як виконавчої, так і законодавчої гілок влади. І хоча у чинній Конституції України 1996 року було зроблено спробу виправити цю помилку, Основний Закон ще далекий від досконалості. Крім того, він надав Президенту додаткові права на т.зв. "перехідний" трирічний період. Проте, положеннями Конституції були, принаймні, окреслені ті сфери державної політики, які глава держави може регулювати своїми указами. На графіку 7 подана інформація про ті укази, якими Президент, на думку ряду експертів, перевищив свої конституційні повноваження.

Графік 7. Укази Президента України, конституційність яких ставиться під сумнів, 1996 — 2001 роки



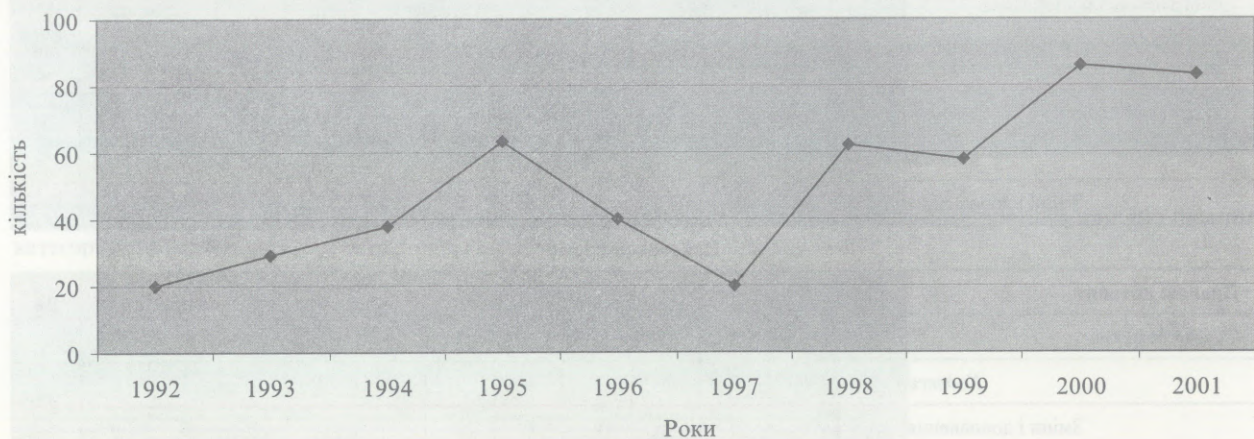
Як видно з графіку 7, зростання кількості умовно кажучи неконституційних указів (умовно, бо все-таки відповідні повноваження, як правило, надавалися "Перехідними положеннями" Конституції), відбулося протягом 1998-1999 років, що збіглося у часі із закінченням т.зв. "перехідного періоду", протягом якого Президент мав спеціальні повноваження в економічній сфері. Наприкінці цього періоду (у 2000-2001 роках) розгорілася низка політичних скандалів, у тому числі пов'язаних зі звинуваченнями глави держави у скоєнні різноманітних злочинів, які своїм глибинним підґрунтям цілком можуть мати саме небажання Президента співвідносити свої фактичні дії з наданими йому повноваженнями.

Відповідний указ Президента класифікувався як "неконституційний", коли сфера, яку глава держави намагався ним врегулювати, не належала до тих сфер, на які поширюються його повноважен-

ня згідно Конституції. Оскільки ці сфери визначені досить широко, що іноді робить класифікацію деяких указів як неконституційних проблематичною, дані, наведені у графіку 7, суттєво применшують рівень порушення Президентом своїх конституційних повноважень. Політична інертність, а також повільний старт, яким починав свою роботу Конституційний Суд України, до повноважень якого, крім іншого, належить розгляд питань про конституційність указів глави держави, робить аналіз цього аспекту процесу прийняття Президентом політичних рішень ще більш проблематичним.

Оскільки останнім часом увага громадськості була звернена до дискусії легітимності указів "не для друку", завершуємо цю коротку презентацію даними щодо даної категорії президентських указів.

Графік 8. Укази, що не підлягають друку, 1992 — 2001 роки



Траєкторія змін в кількості указів, що не підлягають друку, є в цілому подібною до загальної тенденції в указотворчості українських президентів протягом першого посткомуністичного десятиліття. Найбільше таких указів було видано протягом 2000 та 2001 року. На момент написання цієї статті повна інформація щодо 2002 року ще не була отримана. Особ-

ливість цієї специфічної категорії указів вряд чи дозволить отримати детальнішу інформацію про характер цих указів. Більш чіткі правила щодо видання указів з грифом "не для друку", які, очевидно, мали би забезпечити захист державної таємниці, сприяли би досягненню більшої прозорості в цій сфері діяльності президента.

В загальному, сподіваємося, що запропоновані в цій статті підходи до аналізу кількісної інформації сприятимуть подальшому розвитку емпіричних досліджень з даної тематики. Емпіричні праці є необхідною умовою наукового

прогресу в політико-правових студіях. Такі дослідження також необхідні і для досягнення якісних змін в громадському розумінні як і проблем так і досягнень законотворчого процесу в Україні.

Додаток 1. Закони України, прийняті протягом року

рік	###												Всього
	місяць	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	

Політика

Уряд і державне управління	2	1	3	3	7	7	2	0	2	1	2	1	31
Міліція і правосуддя	1	0	1	0	0	1	1	0	0	0	0	0	4
Військова сфера	1	0	0	0	0	1	0	0	1	0	1	0	4
Громадянство і демократичні норми	1	0	0	1	1	0	2	0	1	1	1	2	10
<i>Кодекси</i>	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1
Зміни і доповнення	1	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	4

Економіка

Бюджет і фінанси	3	1	3	8	2	3	3	0	3	5	0	3	34
Власність і приватизація	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	2	2	6
Інвестиції і спеціальні економічні зони	0	0	2	1	0	0	0	0	0	1	0	0	4
Бізнес	3	0	0	2	3	1	4	0	0	3	2	1	19
Природні ресурси	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	1	3
<i>Кодекси</i>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Зміни і доповнення	0	0	0	2	1	0	0	0	0	2	0	2	7

Соціальні питання

Соціальні послуги	0	0	0	1	0	1	1	0	0	1	1	1	6
Демографічна і національна політика	1	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	3
Соціальні проблеми	2	1	2	6	1	1	5	0	1	1	4	1	25
Наука і мистецтво	0	0	1	0	0	1	1	0	0	0	0	0	3
<i>Кодекси</i>	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Зміни і доповнення	0	0	0	0	1	0	2	0	0	1	1	0	5

Правова реформа

Правові питання	2	0	0	11	2	1	2	0	2	2	1	1	24
Судова реформа	1	0	0	0	1	4	1	0	0	0	0	0	7
<i>Кодекси</i>	1	0	0	8	3	4	3	0	2	2	1	0	24
Зміни і доповнення	1	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	3

Міжнародне співробітництво

Всього	3	3	3	0	5	2	14	0	10	2	14	0	56
Зміни та доповнення	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

ВСЬОГО	20	6	16	33	22	26	38	0	20	17	28	13	239
ЗМІНИ І ДОПОВНЕННЯ	2	0	0	4	5	0	2	0	0	3	1	2	19

Додаток 2. Укази Президента України, прийняті протягом року

рік місяць	###												Всього
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	
Політика													
Уряд і державне управління	4	7	5	7	12	15	4	12	7	11	12	15	111
Міліція і правосуддя	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1
Військова сфера	1	2	1	1	0	0	1	1	2	1	0	1	11
Неурядові організації	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1
Громадянство і демократичні норми	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Економіка													
Економічні питання	3	5	3	3	11	61	3	10	2	2	0	4	107
Природні ресурси	0	2	0	1	0	0	0	1	1	0	0	0	5
Соціальні питання													
Соціальні послуги	1	1	1	1	1	1	0	3	1	0	0	0	10
Демографічна і національна політика	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	2
Соціальні проблеми	1	0	1	2	2	5	2	2	1	5	1	0	22
Мистецтво і наука	1	3	1	0	2	1	1	2	0	2	2	1	16
Призначення/ звільнення													
Призначення до Кабінету Міністрів	23	11	9	21	11	11	10	9	10	8	2	36	161
Призначення до обласних адміністрацій	4	1	2	3	2	1	4	2	4	0	9	1	33
Призначення до районних адміністрацій	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Інші призначення	16	18	19	71	23	37	41	10	31	21	17	26	330
Інше													
Не для друку	2	10	0	1	10	1	0	8	4	3	1	18	58
Церемоніальні	31	47	26	38	43	49	69	87	89	95	35	43	652
ВСЬОГО	88	107	68	149	118	183	135	147	152	149	79	145	1520
"Привілейовані" Укази*	2	1	2	3	3	3	1	2	1	4	1	0	23
Неконституційні	0	1	0	0	3	15	0	0	0	0	0	1	20

* Укази, що спрямовані на надання пільг, переваг окремим підприємствам, установам, організаціям або певним категоріям громадян

№	Назва	Дата прийняття
1	Вибірний блок законодавчих актів "Блок Вісесіть Ювілейний Закон України"	12.01.03
2	Вибірний блок законодавчих актів "Вибірний блок Законів України"	12.01.03
3	Вибірний блок законодавчих актів "Вибірний блок Законів України"	12.01.03
4	Вибірний блок законодавчих актів "Вибірний блок Законів України"	12.01.03

Згідно з підсумками діяльності депутатів у Верховній Раді України за 2002 рік, в середньому на одного депутата (включая виконання депутатських обов'язків) було прийнято 15 указів Президента України. Найбільше указів прийнято в січні та лютому 2003 року.

МОНІТОРИНГ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕПУТАТІВ У ВЕРХОВНІЙ РАДІ УКРАЇНИ ЗА 2002 РІК

Оксана ГРЯЗНОВА,

Президент "Фундації "Відкрите суспільство"

Протягом 2002 року, починаючи з травня і по грудень включно, Фондація "Відкрите суспільство" здійснювала моніторинг діяльності депутатів у Верховній Раді України.

Всього за 2002 рік депутатами фракцій та груп було зроблено **3 434** виступів з місця та виступів з трибуни — **1 398**, подано **2 156** законопроектів, зроблено **586** депутатських запитів (таблиця "Результати роботи депутатських фракцій і груп за 2002 рік").

Найчастіше виступали в Парламенті з місця депутати фракції "Наша Україна", фракції комуністів, фракції Соціалістичної партії України; з трибуни — депутати фракції "Наша Україна", фракції комуністів та фракції Блоку Юлії Тимошенко. Передусім, варто порівняти чисельний склад депутатських фракцій і груп та співвіднести з кількістю виступів. Зрозуміло, що чим більше депутатів входить до фракції чи групи, тим більше у неї ресурсів.

Вищеназвані фракції ("Наша Україна", "Комуністи", "Соціалісти", "БЮТ") в 2002 році концентрували свої зусилля на обговоренні законопроектів, нагальних проблем з метою привернення уваги своїх колег-парламентарів та громадськості загалом (через мас-медіа) до того чи іншого питання. Саме тому їх представники і виступали частіше. Високий рівень активності опозиційних фракцій може пояснюватися також ситуацією в країні чи парламенті і бажанням депутатів її змінити.

Найбільш активно у 2002 році була фракція "Наша Україна", члени якої внесли 527 законопроектів (23% від загальної кількості); **на другому місці** — фракція комуністів — 365 законопроектів (16% від загальної кількості);

на третьому місці — фракція Блоку Юлії Тимошенко — 205 законопроектів (10% від загальної кількості);

четверте місце поділили між собою фракція Соціалістичної партії України і фракція партій ППУ та "Трудова Україна", відповідно 167 та 163 внесені законопроекти (8% від загальної кількості).

Якщо ми звернемо увагу на колонку "депутатські запити" (в таблиці "Результати роботи депутатських фракцій і груп за 2002 рік"), то вищезазначені фракції отримають відповідні місця.

Отже, згідно з підсумками діяльності депутатів у Верховній Раді України за 2002 рік загалом, враховуючи виступи з місця, з трибуни, внесені законопроекти, депутатські запити:

I місце — фракція "Наша Україна";

II місце — фракція комуністів;

III місце — фракція Блоку Юлії Тимошенко;

IV місце — фракція Соціалістичної партії України;

V місце — фракція партій ППУ та "Трудова Україна" і фракція "Регіони України";

VI місце — фракція Соціал-демократичної партії України (о), фракція Народно-демократичної партії та група "Народовладдя";

VII місце — фракція Аграрної партії України, група "Демократичні ініціативи" та група "Європейський вибір";

VIII місце — група "Народний вибір".

Якщо порівняти результати діяльності депутатів у Верховній Раді України, то можна зробити висновок, що вони є прямо пропорційними результатам виборів:

№	Назва партії, блоку	Відсоток голосів, поданих за кандидатів у депутати від партії (блоку)
1	Виборчий блок політичних партій "Блок Віктора Ющенка "Наша Україна"	23,57%
2	Комуністична партія України	19,98%
3	Виборчий блок політичних партій "Виборчий блок Юлії Тимошенко"	7,26%
4	Соціалістична партія України	6,87%

Згідно з підсумками діяльності депутатів у Верховній Раді України за 2002 рік, в середньому на одного депутата (враховуючи виступи з місця, з трибуни, внесені законопроекти, депутатські за-

пити) перші 4 місця між собою поділили фракція Блоку Юлії Тимошенко, фракція Соціалістичної партії України, фракція комуністів та фракція "Наша Україна".

Таблиця 1. Активність депутатів Верховної Ради, обраних по мажоритарним округам, 2002 рік

№	Народний депутат	Округ	Кількість
Виступи з місця			
1.	Асадчев В.М.	220, м. Київ	80
2.	Яворівський В.О.	123, Львівська обл.	75
3.	Матвієнков С.А.	55, Донецька обл.	65
4.	Сухий Я.М.	79, Запорізька обл.	55
5.	Зварич Р.М.	90, Івано-Франківська обл.	50
Виступи з трибуни			
1.	Терьохін С.А.	216, м. Київ	25
2.	Порошенко П.О.	12, Вінницька обл.	20
3.	Яворівський В.О.	123, Львівська обл.	19
4.	Буряк С.В.	193, Хмельницька обл.	15
5.	Бандурка О.М.	176, Харківська обл.	13
Подані законопроекти			
1.	Буряк С.В.	193, Хмельницька обл.	57
2.	Мойсик В.Р.	87, Івано-Франківська обл.	39
3.	Демьохін В.А.	184, Херсонська обл.	38
4.	Порошенко П.О.	12, Вінницька обл.	25
5.	Царьов О.А.	40, Дніпропетровська обл.	25
Депутатські запити			
1.	Балога В.І.	71, Закарпатська обл.	12
2.	Слабенко С.І.	19, Волинська обл.	11
3.	Шкіль А.В.	121, Львівська обл.	10
4.	Мороз А.М.	83, Запорізька обл.	9
5.	Черновецький Л.М.	212, м. Київ	8
6.	Асадчев В.М.	220, м. Київ	8
7.	Яворівський В.О.	123, Львівська обл.	8

Таблиця 2. Результати роботи депутатських фракцій і груп за 2002 рік

№	Назва фракції / групи	Чисельний склад на грудень 2002 р.	Виступи з місця		Виступи з трибуни		Внесені законопроекти		Депутатські запити	
			кількість	%*	кількість	%	кількість	%	кількість	%
1.	Фракція "Наша Україна"	102	932	27	449	32	527	23	182	31
2.	Фракція комуністів	60	686	20	288	21	365	16	146	25
3.	Фракція партій ППУ та "Трудова Україна"	42	109	3	74	5	163	8	17	3
4.	Фракція Соціал-демократичної партії України (о)	40	128	4	39	3	97	4	22	4
5.	Фракція "Регіони України"	40	81	2	53	4	162	8	24	4
6.	Група "Демократичні ініціативи"	22	48	1	32	2	98	5	14	2
7.	Фракція Соціалістичної партії України	20	562	16	140	10	167	8	33	6
8.	Група "Європейський вибір"	18	86	3	25	2	39	2	6	1
9.	Фракція Блоку Юлії Тимошенко	18	396	12	143	10	205	10	88	15
10.	Група "Народовладдя"	20	68	2	43	3	107	5	15	3
11.	Фракція Народно-демократичної партії	16	94	3	42	3	114	5	13	2
12.	Фракція Аграрної партії України	16	76	2	37	3	35	2	14	2
13.	Група "Народний вибір"	15	22	1	14	1	35	2	12	2
14.	Фракція "Єдина Україна" (з травня по вересень 2002 року)	-	146	4	19	1	42	2	0	-
ВСЬОГО:		429	3434	-	1398	-	2156	-	586	-

* Відсоток від загальної кількості виступів з місця, з трибуни, внесених законопроектів та депутатських запитів, зроблених депутатами фракцій та груп за 2002 рік.

АНАЛІЗ ЗАКОНОПРОЕКТІВ, ЯКІ ПЕРЕБУВАЮТЬ НА РОЗГЛЯДІ ОКРЕМИХ КОМІТЕТІВ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ І ГОТУЮТЬСЯ ДО ДРУГОГО ЧИТАННЯ*

Денис КОВРИЖЕНКО,

експерт Лабораторії законодавчих ініціатив

КОМІТЕТ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ З ПИТАНЬ ПРАВОВОЇ ПОЛІТИКИ

ПРОЕКТ ЗАКОНУ "ПРО ТРЕТЕЙСЬКІ СУДИ (АРБІТРАЖ)" № 1347

Історія питання. Статус, компетенція третейських судів та порядок вирішення ними спорів на сьогодні визначається Положенням "Про третейські суди для вирішення господарських спорів між об'єднаннями, підприємствами, організаціями та установами", затвердженим постановою Держарбітражу при Раді Міністрів СРСР від 30.12.1975 р., та Положенням "Про третейський суд" (Додаток № 2 до Цивільного процесуального кодексу України). Фактично ці акти не діють, оскільки більшість їхніх норм не відповідає чинному законодавству. Тому протягом 1997—2001 років у Верховній Раді неодноразово піднімалися питання про необхідність прийняття окремого закону, який би регламентував всі аспекти діяльності третейських судів. Відповідні законопроекти вносились н.д. В.Шишкінін (№ 1093 від 04.04.1997); С.Пересуньком, І.Шаровим, Ф.Шлигом, М.Янковським (№ 6263 від 07.12.2000), І.Коліушко, В.Шишкінін (№ 6263-2 від 25.05.2001), однак жоден з них не був розглянутий навіть у першому читанні. Чергову спробу "узаконити" третейські суди здійснив н.д. ІВ скликання М.Онішук, який 11.07.2002 зареєстрував у Верховній Раді проект Закону "Про третейські суди (арбітраж)" (реєстр. № 1347). 26.12.2002 цей проект був прийнятий у першому читанні

Зміст. Закон визначає види третейських судів, порядок їхнього утворення та реєстрації, категорії справ, віднесених до компетенції третейських судів, встановлює вимоги до третейських суддів, порядок третейського розгляду (форми участі сторін, порядок дослідження доказів, призначення і проведення експертизи, порядок постановлення, оскарження і виконання рішень), засади третейського самоврядування.

Коментар. Визначення на законодавчому рівні статусу третейських судів та загальних засад розгляду ними справ сприятиме зменшенню навантаження на суди загальної юрисдикції, розвитку засобів альтернативного (позасудового) розв'язання спорів, зменшенню відповідних судових витрат фізичних і юридичних осіб. Саме тому необхідність прийняття цього Закону не викликає сумнівів.

Разом з тим, окремі його положення потребують значного доопрацювання. Основні зауваження зводяться до наступного. 1) Ст. 7 законопроекту передбачено створення "змішаних третейських судів", які розглядають як спори між резидентами, так і спори за участю нерезидентів. Існування таких судів є невиправданим, оскільки вони дублюватимуть функції внутрішніх та міжнародних третейських судів, можливість існування яких передбачена тією ж статтею коментованого законопроекту. Крім того, статус таких судів, на відміну від міжнародних та внутрішніх проєктом не визначено. 2) Викликає сумнів доцільність збереження у законопроекті положень, які визначають засади здійснення міжнародного арбітражу, оскільки відповідні норми закріплено і розвинуто в Законі "Про міжнародний комерційний арбітраж". 3) Суттєвого удосконалення потребують положення законопроекту, які визначають порядок формування третейського суду (ст. 17). Передбачена проєктом можливість спільного призначення сторонами одного судді (у випадку, якщо справа розглядається суддею одноособово або судом у складі трьох суддів, один з яких призначається за спільною згодою сторін) уможливило виникнення конфліктних ситуацій, за яких згоди сторін щодо кандидатури судді досягти буде неможливо. З огляду на це, у проєкті доцільно закріпити положення, згідно з яким тре-

* **Примітка:** Проаналізовано законопроекти, які готуються до другого читання Комітетами з питань правової політики; фінансів і банківської діяльності, у справах пенсіонерів, ветеранів та інвалідів; з питань соціальної політики та праці; з питань аграрної політики та земельних відносин (станом на кінець другої сесії). Автори не аналізували законопроекти, спрямовані на уточнення змісту окремих статей чинних законів. З детальним аналізом найважливіших законопроектів у сфері аграрної політики, які не були розглянуті у цьому номері "ПАРЛАМЕНТУ", можна ознайомитись на веб-сторінці Лабораторії законодавчих ініціатив за адресою www.parliament.org.ua.

тейський розгляд повинен здійснюватися непарною кількістю суддів, один з яких (головуючий) обирається самими суддями (причому більшістю їх голосів, а не 2/3, як передбачається проектом), а інші — призначаються на паритетних засадах сторонами. У зв'язку з цим, необхідно, на нашу думку, обмежити вплив Третейської палати України (органу третейського самоврядування) на формування третейських судів. 4) Перелік осіб, які не можуть бути третейськими суддями (ст. 18), доцільно розширити: до нього мають бути включені не лише працівники правоохоронних органів, але й усі категорії державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування, а також члени політичних партій. 5) Гонорари третейських судів та суми третейського збору необхідно включити до сум витрат, пов'язаних з третейським розглядом (ст. 25), оскільки вони, по суті, подвійно враховуються при остаточному підрахунку витрат на розгляд спору. 6) Оскільки сторони визначають третейський суд, який розглядатиме спір між ними, третейською угодою, укладенням якої, по суті, визнають компетенцію постійно діючого або тимчасового третейського суду розгляду спору, закріплення у проекті положення, згідно з яким сторона на має право заявити про відсутність у третейського суду компетенції відносно переданого на його розгляд спору (ст. 27) є недоцільним. 7) Не можна погодитись з нормами проекту, які в якості підстав для оскарження рішень третейських судів та відмови у видачі виконавчого документа визначають "невідповідність рішення третейського суду публічному порядку України" (ст.ст. 50, 55). Що саме автори вклали у зміст поняття "публічного порядку", яке фігурує як у самому проекті, так і у пояснювальній записці до нього, відомо, напевне, лише самим розробникам. 8) Оскільки більшість третейських судів створюються ad hoc і суддя, який розглянув спір між сторонами, може ніколи більше не розглядати інших спорів, дія розділу, присвяченого питанням третейського самоврядування, повинна поширюватись лише на суддів постійно діючих третейських судів. При цьому ст.ст. 56 та 57 проекту, які регламентують питання самоврядування слід деталізувати. Необхідно, зокрема, визначити порядок обрання делегатів Всеукраїнської конференції третейських суддів, визначити систему органів третейського самоврядування нижчого рівня та їх компетенцію.

Результати розгляду: Прийнято в першому читанні (26.12.2002). "За": 277, "проти": 0, "утрималось": 161. Позафракційні (П): 11 (20)**,
Фракція "Наша Україна" (НУ): 10 (102), Фракція комуністів (ФК): 56 (60), СДПУ(о): 27 (39), Фракція блоку Юлії Тимошенко (БЮТ): 13 (18), Фракція соціалістичної партії України (СПУ): 6 (20), Фракція Аграрної партії України (АПУ): 15 (16), Фракція Народно-демократичної партії (НДП): 12 (16), Фракція "Регіони України" (РУ): 38 (40), Група "Європейський вибір" (ЄВ): 18 (20), Фракція партії ППУ та "Трудова Україна" (ППУ та ТУ): 41 (42), Група "Демократичні ініціативи" (ДІ): 4 (22), Група "Народовладдя" (Н): 18 (20), Група "Народний вибір" (НВ): 8 (15)

ПРОЕКТ ЗАКОНУ "ПРО ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО ЗАКОНУ УКРАЇНИ "ПРО СУДОВУ ЕКСПЕРТИЗУ" (ЩОДО ПРОВЕДЕННЯ СУДОВОЇ ЕКСПЕРТИЗИ ЗА МАТЕРІАЛАМИ КРИМІНАЛЬНИХ СПРАВ) № 1144

Історія питання. 25.02.1994 р. Верховна Рада прийняла Закон "Про судову експертизу". Цей закон мав низку недоліків: недостатньо чітко визначав механізм фінансування експертної діяльності державних спеціалізованих установ; не розмежовував компетенцію суб'єктів, які мають право на здійснення судово-експертної діяльності; допускав можливість проведення експертиз суб'єктами, не внесеними до Реєстру атестованих судових експертів (ч.3 ст.7 Закону) тощо. Законопроект № 1144, внесений на розгляд парламенту Кабінетом Міністрів України 3.06.2002 р. спрямований на законодавче врегулювання як цих проблем, так і багатьох спірних питань, пов'язаних з проведенням судових експертиз за матеріалами кримінальних справ.

Зміст і коментар. Проект визначає види експертиз, які можуть проводитись виключно державними спеціалізованими установами (до них віднесено криміналістичні, судово-медичні та судово-психіатричні експертизи); передбачає обов'язковість проведення експертиз виключно атестованими експертами, деталізує порядок проведення атестації судових експертів, кадрового забезпечення експертних установ.

Загалом законопроект врегулює багато спірних питань, пов'язаних з організацією та проведенням судових експертиз і які були ахіллесовою п'ятою чинного Закону. Але все ж таки слід відзначити, що авторам так і не вдалося забезпечити бездоганність всіх його норм. Так, з його положень випливає, що експертну діяльність можуть здійснювати як державні спеціалізовані установи, так і судові експерти, які не є працівниками таких установ. Але умов залу-

** Число перед дужками — кількість голосів, поданих на підтримку відповідного законопроекту, число в дужках — загальна кількість депутатів у складі фракції (групи) на день голосування

чення останніх до проведення експертиз, як і механізму фінансування відповідних робіт, законопроект не визначає. Низку вад має і передбачений аналізованим проектом порядок присвоєння кваліфікації судовим експертам, відповідно до якого присвоєння (скасування) кваліфікації судового експерта фахівцям, які не є працівниками державних спеціалізованих установ, має визначатися Міністерством юстиції України, а порядок присвоєння кваліфікації судово-медичним і судово-психіатричним експертам — Міністерством охорони здоров'я України. Результатом такого диференціювання може стати, наприклад, те, що присвоєння кваліфікації судово-психіатричному експерту, який не є працівником державної спеціалізованої установи, може визначатися як Положенням Міністерства юстиції, так і відповідним актом МОЗ. Навряд чи сприятиме підвищенню ефективності діяльності експертних установ і той факт, що проект, по суті, пропонує комерціалізувати відповідну діяльність: право здійснювати експертизу на договірній основі пропонується надати експертам, які працюють у державних експертних установах (саме такі установи, а не їхні працівники, за логікою, мали б укладати угоди із замовниками експертизи). Недоцільним, на наш погляд, є позбавлення експертної діяльності недержавних установ, які отримали відповідні ліцензії у період дії чинної редакції Закону "Про судову експертизу" — збереження такого права лише за вузьким колом державних експертних установ та незалежних фахівців стримуватиме розвиток нових видів експертиз, ускладнюватиме можливість реалізації права учасників процесу на проведення додаткової, повторної та комплексної експертизи.

Результати розгляду. Прийнято в першому читанні (28.11.2002). "За": 298, "проти": 52, "утрималось": 73. П: 12 (18), НУ: 56 (109), ФК: 0 (61), СДПУ(о): 32 (39), БЮТ: 16 (18), СПУ: 17 (20), АПУ: 16 (16), НДП: 15 (16), РУ: 37 (37), ЄВ: 19 (20), ППУ та ТУ: 36 (42), ДІ: 13 (22), Н: 15 (16), НВ: 14 (15)

ПРОЕКТ ЗАКОНУ "ПРО ПРИЙНЯТТЯ КОДЕКСУ ПРОФЕСІЙНОЇ ЕТИКИ СУДДІ" № 1353

Історія питання. 24 лютого 2000 року Радою суддів України було затверджено Кодекс професійної етики судді, в якому встановлено вимоги щодо поведінки суддів у професійній, громадській діяльності та приватному житті. 11.07.2002 р. н.д. Добкіним М.М., Святашем Д.В. та Каратумановим О.Ю. на розгляд парламенту було внесено проект Закону "Про прийняття Кодексу професійної етики судді". Оскільки законопроект № 1353 потребує прийняття окремого Закону, який би встановлював механізми виконання суддями норм Кодексу професійної етики та відповідальність за їх порушення, ініціатори проекту № 1353 також внесли на розгляд Верховної Ради законопроект № 1354, яким пропонується доповнити текст присяги судді положеннями, закріпленими у Кодексі (детальніше див. аналіз проекту Закону "Про внесення змін до Закону України "Про статус суддів" (щодо присяги) № 1354).

Зміст і коментар. Переважна більшість положень Кодексу відтворює зміст основних принципів діяльності суддів, закріплених Законами "Про судова устрій" та "Про статус суддів". Серед них — принципів законності, незалежності і неупередженості діяльності суддів, дотримання присяги, позапартійності, недоторканості тощо. Деякі положення Кодексу мають абстрактний характер: суддя повинен уникати особистих стосунків або вчинків в публічній сфері чи особистому житті, що можуть зашкодити його репутації, честі та гідності, "виявляти тактовність, ввічливість, витримку й повагу до учасників судового процесу та інших осіб, не допускати тяганину, затримку розгляду справ або безпідставне ухилення від виконання інших процесуальних дій передбачених законами України". При цьому які ж саме дії підпадають під ознаки "допущення тяганини" і нетактовної поведінки у відношенні до учасників процесу Кодекс не визначає. Ще одне слабе місце Кодексу — відсутність юридичного механізму його виконання, зокрема в частині вимог до позаслужбової діяльності судді. Навряд чи доцільним є і затвердження кодексу саме законом, а не рішенням З'їзду суддів України. Адже більшість його положень лежить у площині регулювання норм моралі та корпоративних норм представників суддівської професії.

Результати розгляду. Прийнято в першому читанні (28.11.2002). "За": 251, "проти": 6, "утрималось": 0, "не голосувало": 169. П: 6 (18), НУ: 2 (109), ФК: 57 (61), СДПУ(о): 39 (39), БЮТ: 0 (18), СПУ: 2 (20), АПУ: 14 (16), НДП: 13 (16), РУ: 37 (37), ЄВ: 19 (20), ППУ та ТУ: 36 (42), ДІ: 3 (22), Н: 9 (16), НВ: 14 (15)

ПРОЕКТ ЗАКОНУ "ПРО ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО ЗАКОНУ УКРАЇНИ "ПРО СТАТУС СУДДІВ" (ЩОДО ПРИСЯГИ) № 1354

Історія питання, зміст. Законопроектом № 1354, внесеним на розгляд Верховної Ради 11.07.2002 р. н.д. Добкіним М.М. та Святасем Д.В., пропонується доповнити текст присяги судді. Як впливає зі змісту пропонування до Закону "Про статус суддів" змін, прийняттям присяги суддя покладає на себе обов'язок дотримуватись вимог Кодексу професійної етики судді, не допускати судової тяганини, вчинення дій, які порочать знання судді і можуть викликати сумнів у його неупередженості і незалежності, забезпечувати повний, всебічний та об'єктивний розгляд судових справ з врахуванням прав та свобод громадян, інтересів держави.

Коментар. Згідно з п.5 частини п'ятої ст. 126 Конституції України підставою для звільнення судді з посади є порушення ним присяги. Прийняття пропонування закону значно обмежить незалежність суддів — будь-яке порушення норм моралі (навіть вчинене під час позаслужбової діяльності), положень Кодексу професійної етики, відкладення розгляду справ, неправильне застосування норм матеріального або процесуального права, недостатнє врахування інтересів держави або учасників процесу може бути підставою для розгляду питання про порушення суддею присяги, а відтак — і для дострокового припинення його повноважень. У зв'язку з цим проект пропонується відхилити.

Результати розгляду. Прийнято в першому читанні (28.11.2002). "За": 311, "проти": 0, "утрималось": 114. П: 9 (18), НУ: 5 (109), ФК: 55 (61), СДПУ(о): 37 (39), БЮТ: 13 (18), СПУ: 20 (20), АПУ: 15 (16), НДП: 16 (16), РУ: 37 (37), ЄВ: 18 (20), ППУ та ТУ: 41 (42), ДІ: 16 (22), Н: 15 (16), НВ: 14 (15)

КОМІТЕТ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ З ПИТАНЬ ФІНАНСІВ І БАНКІВСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

ПРОЕКТ ЗАКОНУ "ПРО ПОДАТОК НА ДОХОДИ ФІЗИЧНИХ ОСІБ" № 1111-Д

Історія питання. Проблема реформування законодавства у сфері оподаткування доходів фізичних осіб тривалий час розглядалась в контексті удосконалення всієї податкової системи України. Тривалий час уряд та народні депутати сподівались на успішне проходження через законодавчий орган проекту Податкового кодексу, концепція якого була розроблена ще у 1999 році. Саме через ці сподівання жодному із проектів Закону "Про оподаткування доходів фізичних осіб", внесених відповідно н.д. ІІ скликання В. Пилипчуком (реєстр. № 0936/1 від 4.12.1996 р.) та Кабінетом Міністрів України (№ 0936 від 26.12.1996), так і не судилось бути прийнятим: 11.01.2001 Верховна Рада прийняла рішення про врахування положень законопроекту № 0936 у проекті Податкового кодексу, а після того, як цей кодекс був успішно "похований", пішли у небуття і враховані у ньому положення урядового законопроекту. Таким чином, на 2002 рік система оподаткування прибутків громадян продовжувала базуватись на застарілій правовій базі, сформованій 10 років тому. Невизначеність подальших перспектив "податкової конституції" спонукала депутатів новообраної Верховної Ради повернутись до ідеї прийняття Закону "Про податок на доходи фізичних осіб". І вже на початку І сесії парламенту IV скликання було зареєстровано чотири відповідних законопроекти (№ 1111, внесений н.д. С.Терьохіним; № 1111-1, ініційований Урядом; № 1111-2 та 1111-3, подані, відповідно н.д. В.Веретениковим та Р.Богатирьовою). За основу було прийнято концепцію н.д. С.Терьохіна ("Наша Україна"), а положення решти — доручено врахувати Комітету з питань фінансів і банківської діяльності при підготовці проекту № 1111-д до повторного першого читання. 21.11.2002 останній був підтриманий 282 голосами народних депутатів.

Зміст і коментар. Проект визначає платників податку, об'єкт оподаткування, порядок розрахунку суми валового доходу, переліки витрат, які включаються до податкового кредиту, та податкових соціальних пільг, порядок оподаткування окремих видів доходів (авторської винагороди, процентів, дивідендів, роялті, вираштів та призів, інвестиційного прибутку, благодійної допомоги, доходів від здійснення підприємницької діяльності без створення юридичної особи, операцій іпотечного житлового кредитування тощо). Суттєвою позитивною новациєю проекту є запровадження прогресивно-регресивної шкали оподаткування доходу платника податку за рік (7200 грн — 10%; 7200 — 72 000 грн — 720 грн + 15% суми понад 7200 грн; 72001 грн — 720 000 — 10 440 грн + 20% суми понад 72 000 грн; понад 720 000 грн — 140 040 грн + 13% суми понад 720 000 грн). Запровадження такої шкали сприятиме детінізації доходів підпільних мільйонерів — перевищення річних доходів 720 000 позначки зменшуватиме ставку оподаткування з 20 до 13% (ставка є обернено пропорційною до величини різниці). Цю тезу підтверджує досвід прогресивно-регресивного оподаткування у США: зменшення прибуткового податку з 50 до 30%, здійснене за часів президентства Р.Рейгана, за чотири роки експерименту вивело з тіні у 20 разів більше мільйонерів, ніж нараховувалося до 1982 р.

(року податкових змін). Разом з тим, у проекті є і декілька спірних положень. Скажімо, сумнівною видається доцільність закріплення у ньому норми, яка передбачає включення до суми валового доходу страхових виплат і відшкодувань. Адже навряд чи було б справедливим оподатковувати прибутковим податком страхові суми, виплачені у випадку втрати працездатності, здоров'я або навіть життя людини. При цьому іншою нормою цього ж проекту (ст. 4.3.4.) передбачено, що валовий дохід платника податку зменшується на суми відшкодування розміру шкоди, завданої йому в зв'язку з Чорнобильською катастрофою. З огляду на це незрозуміло, чому з державних виплат за шкоду, заподіяну аварією на ЧАЕС податки не стягуються, а страхові виплати за шкоду, заподіяну, скажімо, державним медичним закладом, підлягають оподаткуванню на загальних підставах. Ще один спірний момент — необхідність оподаткування відсотків за банківськими вкладками (ст.10.1.1). На нашу думку, відповідну норму слід закріпити у прикінцевих положеннях законопроекту, передбачивши набрання нею чинності з 1 січня 2004 року: негайне запровадження оподаткування відсотків сповільнить розвиток банківської системи, не сприятиме залученню коштів громадян у банківські установи та, відповідно, активізації безготівкових розрахунків. Кидається в очі і вибірковий підхід до визначення переліку витрат, дозволених до включення до складу податкового кредиту (ст. 5.3). До нього, зокрема, віднесено відсотки за іпотечними кредитами, суми коштів, сплачені освітньому закладу для компенсації вартості навчання, витрати на косметичне лікування, протезування зубів, лікування венеричних хвороб, тютюнової та алкогольної залежності, аборти, операції з переміни статі. З невідомих причин витрати на лікування наркотичної залежності, протезування інвалідів, на виплату відсотків за банківськими кредитами, проведення звичайних хірургічних операцій (а не лише пластичних і з переміни статі) до податкового кредиту включені не були.

Результати розгляду. Прийнято в першому читанні (21.11.2002). "За": 282, "проти": 0, "утрималось": 121. П: 6 (16), НУ: 87 (110), ФК: 0 (61), СДПУ(о): 32 (39), БЮТ: 8 (18), СПУ: 16 (21), АПУ: 12 (16), НДП: 11 (16), РУ: 13 (37), ЄВ: 8 (20), ППУ та ТУ: 42 (42), ДІ: 20 (22), Н: 16 (16), НВ: 11 (15)

ПРОЕКТ ЗАКОНУ "ПРО ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО ДЕЯКИХ ЗАКОНІВ УКРАЇНИ З ПИТАНЬ ОПОДАТКУВАННЯ" (ЩОДО БУХГАЛТЕРСЬКОЇ ЗВІТНОСТІ) № 2531

Історія питання. У 1992-1993 рр. Декретом Кабінету Міністрів "Про прибутковий податок з громадян" та Інструкцією ГДПІ від 21.04.1993, прийнятою у розвиток його положень, було запроваджено щомісячну звітність за формою №2 про суми виплачених доходів за місцем неосновної роботи та договорами цивільно-правового характеру. До цієї форми було включено показник, який відображав суми відповідних нарахованих і виплачених доходів. З 1998 року було введено квартальну форму звітності 8-ДР (Наказ ДПАУ від 30.12.1997 "Про затвердження форми довідки "Про суми виплачених доходів і утриманих з них податків та інших обов'язкових платежів фізичних осіб юридичними особами та фізичними особами — суб'єктами підприємницької діяльності" (ф. № 8-ДР); Порядку заповнення та подання юридичними особами усіх форм власності і фізичними особами — суб'єктами підприємницької діяльності довідки ф. № 8-ДР" про суми виплачених фізичним особам доходів і утриманих з них податків (відомості про нараховані доходи у формі 8-ДР не відображаються). Законопроект, внесений 13.12.2002 на розгляд парламенту н.д. Гондаренком, має на меті уніфікацію звітності про нараховані і виплачені доходи, а також утримані з них податки.

Зміст і коментар. Проектом передбачається внесення змін до чинних законодавчих актів з питань оподаткування доходів фізичних осіб. Ці зміни передбачають запровадження єдиної шквартальної звітності про нараховані та виплачені суми доходів і суми утриманого з них податку за формою, встановленою ДПАУ, з інформацією про ідентифікаційний номер, місце постійного проживання платника, суму нарахованого доходу, суму виплаченого доходу, суму утриманого податку. (тобто фактично передбачається скасування звітності за формою №2 і удосконалення форми довідки 8-ДР). Прийняття Закону сприятиме спрощенню податкової звітності та зменшенню навантаження на податкові органи

Результати розгляду. Прийнято в першому читанні (16.01.2003). "За": 309, "проти": 0, "утрималось": 116. П: 12 (20), НУ: 74 (102), ФК: 19 (60), СДПУ(о): 26 (38), БЮТ: 18 (18), СПУ: 8 (20), АПУ: 16 (16), НДП: 12 (16), РУ: 41 (42), ЄВ: 10 (18), ППУ та ТУ: 39 (41), ДІ: 12 (22), Н: 11 (20), НВ: 11 (15)

ПРОЕКТ ЗАКОНУ "ПРО ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО ДЕЯКИХ ЗАКОНІВ УКРАЇНИ З ПИТАНЬ ЗАПОБІГАННЯ ВИКОРИСТАННЮ БАНКІВ ТА ІНШИХ ФІНАНСОВИХ УСТАНОВ З МЕТОЮ ЛЕГАЛІЗАЦІЇ (ВІДМИВАННЮ) ДОХОДІВ, ОДЕРЖАНИХ ЗЛОЧИННИМ ШЛЯХОМ" № 2640

Історія питання. Незважаючи на прийняття Верховною Радою України Закону "Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) надходжень, отриманих злочинним шляхом", наприкінці грудня 2002 року FATF залишив в силі попередню резолюцію щодо України і запропонував українській стороні внести зміни до прийнятого 28.11.2002 р Закону. Оскільки наступне засідання Групи, на якому розглядатиметься українське питання, має відбутись у лютому, Верховна Рада помітно активізувала свої зусилля у напрямі задоволення всіх побажань FATF. 16 січня 2003 року парламентом було підтримано внесення змін та доповнень до Кримінального кодексу України, які передбачають посилення відповідальності за відмивання "брудних" грошей (законопроект прийнято в цілому). Того ж дня Верховна Рада схвалила у першому читанні внесеній 15.01.2003 р. н.д. С.Осикою проект Закону "Про внесення змін до деяких законів України з питань запобігання використанню банків та інших фінансових установ з метою легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом" (№ 2640).

Зміст і коментар. Законопроект передбачає внесення змін до Законів "Про банки і банківську діяльність", "Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг", спрямованих на приведення їх у відповідність до Закону "Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом" і посилення повноважень банків у сфері протидії легалізації цих коштів. Відповідно до проекту, банкам забороняється вступати в договірні відносини з особами, що використовують очевидне фіктивне ім'я; або відкривати чи вести рахунки або мати ділові зв'язки з юридичними особами, які, по суті, використовуються фізичними особами як метод забезпечення анонімності. При цьому конкретних механізмів визначення "фіктивності" імені особи, як і порядку встановлення наявності зв'язків між фізичними та юридичними особами, яких перші використовують для легалізації злочинних коштів, закон не визначає. Очевидно, що на практиці можливість виконання банками такого обов'язку видається доволі сумнівною (для того, щоб встановити факт використання підприємства-клієнта банку як "прикриття" для операцій анонімних осіб банк повинен вивчити мало не кожного ділового партнера свого клієнта). Вкрай складно застосувати і норми проекту, які покладають на банківські та фінансові установи обов'язок ідентифікації клієнта — юридичної особи шляхом ідентифікації фізичних осіб, які є власниками цієї юридичної особи, мають прямий або опосередкований вплив на неї та отримують економічну вигоду від її діяльності. Адже як свідчить практика, встановити, хто насправді отримує економічну вигоду від діяльності того чи іншого підприємства, або хто має опосередкований вплив на його діяльність важко навіть податковим органам. Взагалі незрозумілим є положення проекту С.Осико, згідно з яким рахунок померлої особи підлягає закриттю і "замороженню" до прийняття спеціально уповноваженим органом виконавчої влади рішення про подальшу долю коштів на такому рахунку. Таким чином, очевидно, що цей законопроект має на меті створити ілюзію боротьби з "брудними" грошима. Насправді ж, як свідчить досвід попередніх років (протягом 1999-2002 року було прийнято низку законів та підзаконних актів, спрямованих на запобігання легалізації коштів, отриманих незаконним шляхом; Кабінетом Міністрів України затверджено відповідну цільову програму) така боротьба лише декларується на законодавчому рівні і не підкріплюється конкретними діями.

Результати розгляду. Прийнято в першому читанні (16.01.2003). "За": 229, "проти": 1, "утрималось": 6, "не голосувало": 196. П: 7 (19), НУ: 12 (102), ФК: 0 (60), СДПУ(о): 35 (39), БЮТ: 0 (18), СПУ: 1 (20), АПУ: 12 (16), НДП: 16 (16), РУ: 42 (42), ЄВ: 17 (18), ППУ та ТУ: 37 (41), ДІ: 16 (22), Н: 19 (20), НВ: 15 (15)

Дмитро КОТЛЯР,
експерт Лабораторії законодавчих ініціатив

ПРОЕКТ ЗАКОНУ "ПРО НЕДЕРЖАВНЕ ПЕНСІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ" (№ 2064-1 ВІД 27.09.2002, СУБ'ЄКТ ЗАКОНОДАВЧОЇ ІНІЦІАТИВИ — КАБІНЕТ МІНІСТРІВ)

Історія питання та зміст. Створення системи недержавного пенсійного забезпечення (далі — НПЗ) розглядається як складова реформування теперішньої солідарної державної пенсійної системи, що не може забезпечити виконання повною мірою функції соціального захисту та характеризується рядом недоліків. Уперше запровадження НПЗ як одне із завдань у ході реформування системи пенсійного забезпечення на нормативному рівні було закріплено в Указі Президента від 13.04.98 "Про Основні напрями реформування пенсійного забезпечення в Україні". Перші проекти законів у цій сфері були подані під час роботи Верховної ради 2-го скликання у 1997 році й стосувались врегулювання діяльності недержавних пенсійних фондів, основних установ у системі НПЗ, поряд зі страховими організаціями та банками (було подано 2 депутатських та один урядовий проекти законів, жоден з яких не був розглянутий). У травні 1998 року Кабінетом Міністрів на розгляд Верховної Ради був поданий проект закону про НПЗ, який після доопрацювання був прийнятий в 1-му читанні (15.11.2001) та двічі не набрав необхідної кількості голосів за процедурою 2-го читання (17.01., 07.02.2002). Проект, який не зазнав суттєвих змін, знову був внесений Урядом після початку роботи Верховної Ради 4-го скликання (27.09.2002) і отримав схвалення у першому читанні (16.01.2003), при цьому вважався альтернативним до аналогічного за назвою та схожого з рядом концептуальних відмінностей та кращою юридичною технікою написання) за змістом проекту народного депутата Сандлера Д.М. ("Демократичні ініціативи"). Прийняття проекту закону "Про недержавне пенсійне забезпечення" в 1-му читанні супроводжувалось закріпленням ряду положень (містяться у Постанові про прийняття проекту за основу), що мають бути враховані при підготовці до 2-го читання (усього 20 позицій). Необхідність прийняття проекту обґрунтовується, в основному, 1) створенням додаткових можливостей заощадження та джерела доходів для населення; 2) потребою правового врегулювання діяльності існуючих недержавних пенсійних фондів (за різними оцінками діє від 15 до 30 таких фондів); 3) формуванням довгострокового інвестиційного ресурсу у вигляді пенсійних накопичень учасників пенсійних фондів (страхувальників, вкладників банків) тощо.

Проектом закону передбачається врегулювати діяльність недержавних пенсійних фондів, страхових організацій та банків з додаткового добровільного недержавного пенсійного забезпечення. Основна частина проекту присвячена регулюванню порядку формування та використання активів пенсійних фондів, структури активів та напрямів їх інвестування, здійснення пенсійних виплат, створення та діяльності недержавних пенсійних фондів, а також адміністратора пенсійного фонду, компанії з управління та зберігача його активів. Окремий розділ законопроекту присвячено особливостям НПЗ, що здійснюється страховими організаціями та банківськими установами. Крім того, врегульовано порядок надання звітності та оприлюднення інформації щодо НПЗ, а також здійснення державного нагляду та контролю у цій сфері, та ін.

Коментар. Реформа вітчизняної пенсійної системи затрималась мінімум на 5 років (наприклад, згідно з Посланням Президента про реформування пенсійної системи, створення системи добровільного пенсійного забезпечення мало відбутись у 2001-2002 роках), тому будь-які законодавчі зрушення у цій сфері можна лише вітати. Хоча на розгляді парламенту знаходилось два альтернативних достатньо розроблених законопроекти, сторони змогли досягнути компромісу, що дозволило пройти одному з проектів через перше читання (в обмін на зняття з розгляду депутатського законопроекту до Постанови про прийняття за основу проекту Кабінету Міністрів включено ряд положень, що мають бути враховані в тексті, який виноситиметься на 2-ге читання). Можна легко прогнозувати складність подальшого проходження проекту закону через чутильність теми регулювання (у пам'яті населення залишається сумний досвід діяльності страхових установ) та бажання ряду депутатів (подекуди цілих фракцій) поспекулювати на темі соціального захисту. Можна стверджувати, що, якщо профільному Комітету з питань фінансів та банківської діяльності разом з авторами двох проектів властиво втілити в остаточному тексті позитивні зауваження, які містяться в згаданій Постанові, особливо в напрямі створення достатніх стимулів для участі в системі НПЗ роботодавця (без прихованого примусу до останнього), роз-

¹ Див. текст Постанови на стор. 29-30.

ширення переліку можливих пенсійних схем, за якими здійснюються пенсійні внески та виплати, встановлення адекватних вимог до фінансової стабільності установ, вдосконалення регулювання діяльності професійних пенсійних фондів та ролі профспілок у добровільному пенсійному забезпеченні, то в сесійний зал потрапить максимально доопрацьований і узгоджений текст, який знайде підтримку більшості депутатів. Залишається сподіватись, що попри прогнозований спротив лівих фракцій (через несприйняття ринкових механізмів формування капіталів для фінансових груп), проект закону про НПЗ успішно пройде наступні читання. Набагато важче буде подолати недовіру населення до вкладення коштів у добровільну систему через вже згадувані причини, тому особливо важче на першому етапі функціонування врегульованої системи НПЗ набудує система стимулів до участі роботодавців. Можна також не погодитись із твердженням, що законодавче врегулювання відносин у сфері НПЗ має відбутись лише після реформування т.зв. першого рівня майбутньої пенсійної системи (державних пенсійних фондів дозволить випробувати механізми інвестування та нагляду за діяльністю, що стануть у нагоді при створенні загального обов'язкового накопичувального фонду). Нагальність розробки належного правового поля діяльності системи НПЗ пояснюється також тим, що для становлення повноцінної системи добровільних пенсійних заощаджень, діяльності пенсійних фондів та систему ефективного державного нагляду за ними відбудуватиметься протягом кількох років.

Результати розгляду. Прийнято в першому читанні (16.01.2003). "За": 242, "проти": 14, "утрималось": 3, "не голосувало": 172. П: 6 (19), НУ: 47 (102), ФК: 0 (60), СДПУ(о): 37 (39), БЮТ: 0 (18), СПУ: 0 (20), АПУ: 12 (16), НДП: 12 (16), РУ: 20 (42), ЄВ: 18 (18), ППУ та ТУ: 36 (41), ДІ: 21 (22), Н: 19 (20), НВ: 14 (15)

Сергій ПАНЦИР,

експерт Лабораторії законодавчих ініціатив

КОМІТЕТ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ З ПИТАНЬ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ ТА ПРАЦІ

ПРОЕКТ ЗАКОНУ "ПРО ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО СТАТЕЙ 71 І 73 КОДЕКСУ ЗАКОНІВ ПРО ПРАЦЮ УКРАЇНИ" №1035

Історія питання: Законопроект внесено Кабміном і зареєстровано 20.05.2002 р.

Зміст: Законопроектом вносяться зміни до порядку залучення працівників до роботи у святкові та неробочі дні. Вносяться зміни до положень щодо випадків, коли допускається залучення працівників у неробочі дні. Так, вони можуть залучатись для відвернення або ліквідації наслідків стихійного лиха, епідемій, епізоотій, виробничих аварій і негайного усунення їх наслідків, а також для відвернення нещасних випадків, які ставлять або можуть поставити під загрозу життя чи нормальні життєві умови людей, загибелі або псування майна. Пропонується вилучити, як випадок, невідкладні ремонтні і вантажні розвантажувальні роботи.

Коментар: Законопроект дає додаткові гарантії забезпечення працівникам права на 40-годинний робочий тиждень, конкретизуючи випадки залучення до роботи у неробочі дні та вилучаючи необґрунтоване положення про застосування як приводу до роботи у вихідні дні вантажні та ремонтні роботи. Ці положення мають безперечно позитивне значення.

Результати розгляду. Прийнято в першому читанні (26.12.2002). "За": 377, "проти": 0, "утрималось": 2, "не голосувало": 56. П: 15 (20), НУ: 85 (102), ФК: 48 (60), СДПУ(о): 26 (39), БЮТ: 15 (18), СПУ: 20 (20), АПУ: 16 (16), НДП: 16 (16), РУ: 36 (40), ППУ та ТУ: 40 (42), ДІ: 14 (22), Н: 15 (20), НВ: 11 (15)

ПРОЕКТ ЗАКОНУ "ПРО ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО ЗАКОНУ УКРАЇНИ "ПРО КОЛЕКТИВНІ ДОГОВОРИ І УГОДИ" №1042

Історія питання: Законопроект внесено Кабміном і зареєстровано 21.05.2002.

Зміст: Законопроектом вносяться редакційні та стилістичні зміни до діючого закону. Щодо змісту колективного договору значних змін у закон не внесено, привертають увагу більше стилістичні правки та переставлення місцями попередніх положень. Найбільш суттєвим доповненням стало положення про гарантію захисту інтересів працівників у разі приватизації, реорганізації чи ліквідації підприємства. Додається норма про необхідність визначення

мінімальних гарантій в оплаті праці, строків виплати заробітної плати, соціального страхування, положень про професійну підготовку та перепідготовку кадрів. Проектом закону також вводяться нові поняття, нажаль, не визначені ні в тексті закону, ні в українському законодавстві. Мова йде про те, що в колективному договорі повинні визначатися трудові та соціально-побутові пільги.

В діючому законі повинні визначатися власники підприємств та профспілки. В запропонованих змінах сторони визначаються за концепцією трипартитизму: всеукраїнські об'єднання роботодавців, Кабмін, всеукраїнські профспілкові об'єднання. Щодо галузевих угод, державу представляє відповідний профільний центральний орган виконавчої влади. Сторонами при укладенні територіальних угод крім раніше визначених профспілок, роботодавців та місцевих органів державної влади повинні бути і органи місцевого самоврядування.

Вносяться певні зміни щодо вимог до змісту колективних угод (генеральної, галузевої, територіальної). Дещо змінюється визначення Генеральної угоди і тепер вона визначає зобов'язання сторін стосовно стимулювання розвитку економіки та проведення активної соціальної політики. Серед новаций слід відмітити вимогу висвітлювати в Генеральній угоді зобов'язань щодо соціального захисту безробітних та визначення норм щодо умов та соціально-економічних наслідків приватизації (реприватизації). З сфери дії Генеральної угоди виведені питання визначення прожиткового мінімуму та мінімальних стандартів, а також умов захисту навколишнього природного середовища. Щодо галузевої угоди, то вноситься доповнення про визначення мінімальних гарантій заробітної плати відповідно до важкості та складності робіт, а також додаткові зобов'язання сторін у питаннях зайнятості, соціального захисту звільнених працівників, соціального забезпечення та страхування (раніше ці питання відносились до сфери регулювання Генеральної угоди). Щодо положень про територіальні угоди, жорстка вимога до них визначати більш високі порівняно із Генеральною та галузевими угодами норми соціального захисту найманих працівників замінена умовним способом. Підвищення тепер гарантії права будь-якої організації роботодавців чи профспілки приєднатись до колективної угоди. Ці організації можуть звертатись до сторін колективної угоди і протягом строку не більше 45 днів підписати її.

Порядок проведення колективних переговорів практично не зазнає змін і базується на роботі робочої комісії із представників сторін, яка готує проект колективного договору. Термін початку переговорів після висловлення ініціативи однієї із сторін подовжується із 7 до 10 днів. Зазнають змін положення про спільні представницькі органи, які необхідні у тому разі, якщо на одному підприємстві інтереси найманих працівників представляють декілька профспілок. Дещо змінюються норми регулювання діяльності спільних представницьких органів по укладенню колективного договору. В діючому законі щодо укладення колективного договору передбачається у разі неможливості вироблення єдиного проекту договору спільним представницьким органом вибір найбільш прийнятної угоди, що у разі неузгодженості в роботі спільного підприємства та доручення профспілки провадити переговори на основі цього проекту. В новому проекті передбачається, що у разі неузгодженості в роботі спільного підприємства представницького органу колективний договір вважається підписаним, якщо його підписали роботодавець та уповноважений представник первинної профспілкової організації, кількість членів якої складає більше половини працівників підприємства.

В діючому законі щодо спірних ситуацій у діяльності спільного представницького органу, який розробляє колективні угоди, передбачалось, що рішення вважається прийнятим, якщо проект угоди підписали представники профспілок та об'єднань, які кількісно складають більше половини працівників галузі, території, держави. У новому проекті процедури врегулювання розбіжностей взагалі не запропоновано.

В чинному законі визначаються процедури врегулювання розбіжностей між сторонами під час проведення колективних переговорів, які знаходять відображення і в Кодексі законів про працю. В новому проекті процедури врегулювання розбіжностей виключаються і заміщаються посилкою на чинне законодавство. Очевидно, що ключовим законом у цій сфері є ЗУ "Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)" від 03.03.1998 №137. Дія цього закону поширюється на укладення та виконання колективних договорів. Вирішення спорів по укладенню колективних договорів покладається на примирну комісію, яка складається із представників обох сторін і приймає обов'язкове до виконання рішення. Якщо комісія не може прийняти рішення, то використовується процедура трудового арбітражу і тільки потім допускається можливість страйку. Натомість в чинній редакції закону процедура врегулювання розбіжностей передбачає примирні процедури лише через примирні комісії та страйки без трудового арбітражу.

Законопроектом передбачаються зміни та доповнення положень про контроль за виконанням колективного договору та угоди. Зокрема, пропонується розглядати хід виконання договору не один раз на рік, а двічі. Крім того, прописується зобов'язання кожної із сторін взаємно надавати на безоплатній основі документи та інформацію, що стосується предмету договору чи угоди. Додається положення про право сторін у разі невиконання умов договору над-

силати подання про усунення порушень, яке повинно бути розглянуто і задоволене у тиждневий строк. В разі відмови усунути порушення сторона має право оскаржити неправомірні дії або бездіяльність посадових осіб іншої сторони до суду. В чинному законі за ненадання інформації посадові особи однієї із сторін несуть дисциплінарну відповідальність або підлягають штрафу до 5 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. За порушення умов колективного договору діючим законом передбачається штраф у розмірі 100 неоподатковуваних мінімумів та дисциплінарна відповідальність аж до звільнення з посади. Передбачена чинним законом адміністративна відповідальність за відмову від участі у колективних переговорах, забезпечення проведення переговорів у встановлені строки накладанням штрафу у розмірі 10 неоподатковуваних мінімумів у законопроекті заміняється загальною вказівкою на адміністративну та дисциплінарну відповідальність.

Коментар: У поданні до законопроекту зазначається, що він покликаний ліквідувати неузгодженості чинного закону із міжнародними нормами та змінами у законодавстві. Варто зазначити, що рекомендації Міжнародної організації праці не надто вимогливі і враховувались в редакції чинного закону. Запропоновані зміни передбачають легалізацію практики, яка стала необхідною на даний момент і не передбачалась на момент прийняття чинної редакції закону. Мова йде про легалізацію третьої, політичної сторони колективних угод — кабінет міністрів та органи місцевої адміністрації. Проте відповідальність за невиконання угод у змінах не вказується і, швидше за все, ця відповідальність відображає мінімальні гарантії оплати праці, забезпечення прав звільнених працівників та гарантії соціального захисту під час приватизації підприємств. Адекватними стали послаблення вимог до територіальних колективних угод щодо обов'язкового встановлення більш високих гарантій порівняно із іншими угодами. Позитивною зміною є введення трудового арбітражу у примирні процедури між сторонами колективного договору, що передбачено міжнародним трудовим правом.

Процедура врегулювання неузгодженостей у спільному представницькому органі змінюється в бік інтересів роботодавця. Нове положення практично відміняє потребу створювати спільний представницький орган, адже в будь-якому випадку позиція найбільш первинної профспілки є переважною. Положення діючого закону є безперечно демократичнішим, оскільки визначення зборами всіх працівників підприємства переважного проекту колективного договору дозволяє враховувати позиції як членів інших первинних профспілок, так і окремих членів найбільш профспілки, які не погоджуються із пріоритетами профспілкового керівництва. Крім того, не зрозуміло, як буде вирішуватись ситуація, якщо на підприємстві жодна із профспілок не об'єднує більшість працівників. Із чинного законодавства пропонується вилучити досить важливе положення про процедуру вирішення неузгодженостей в спільному представницькому органі по укладенню колективних угод, що безперечно ускладнить його діяльність. Створюється враження, що урядовцям, які пропонують внести зміни взагалі не подобається ідея спільних представницьких органів.

У поданні законопроекту зазначалося, що він враховує зміни у чинному законодавстві, проте положення про контроль за виконанням колективних договорів та угод цього законопроекту суперечать ЗУ "Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)" від 03.03.1998 №137. В цьому законопроекті зазначається, що розбіжності щодо виконання колективного трудового договору чи угоди є колективним трудовим спором, який вирішується за вказаними в законі процедурами. Згідно процедури працівники чи профспілка висувають вимоги до власника, який зобов'язаний у триденний строк прийняти рішення. Якщо рішення по вимогам поза компетенцією керівника, він передає його вищому керівництву і строк надання відповіді не повинен перевищувати 30 днів. У законопроекті подання про усунення порушень розглядається тижднем, що суперечить наведеному положенню. Якщо власник повністю або частково відмовився задовольнити вимоги і профспілка прийняла рішення про незгоду із рішенням власника, власне, і виникає трудовий спір. Згідно процедури вирішення трудового спору предметом якого є виконання колективного договору застосовується механізм трудового арбітражу. Трудовий арбітраж передбачає залучення сторонами представників влади, фахівців та експертів для вирішення спору і повинен створитись протягом трьох днів від початку спору. Рішення по спору приймається трудовим арбітражем протягом 10 днів і є обов'язковим для виконання за попередньою згодою сторін. Якщо рішення арбітражу не приймається власником, профспілка для виконання вимог може застосовувати всі законні засоби (страйк, звернення в суд та ін.). Таким чином, до суду справа може дійти тільки після трудового арбітражу за тринадцять днів з моменту відмови роботодавцем виконувати вимоги. Ці положення не знаходять відображення у законопроекті, а тому можна стверджувати, що законопроект не відповідає задекларованій цілі врахувати зміни у чинному трудовому законодавстві та положення міжнародних норм, де трудовий арбітраж є важливою процедурою.

Результати розгляду. Прийнято в першому читанні (26.12.2002). "За": 293, "проти": 1, "утрималось": 2, "не голосувало": 139. П: 9 (20), НУ: 7 (102), ФК: 53 (60), СДПУ(о): 34 (39), БЮТ: 2 (18), СПУ: 19 (20), АПУ: 15 (16), НДП: 9 (16), РУ: 39 (40), ЄВ: 18 (20), ППУ та ТУ: 39 (42), ДІ: 18 (22), Н: 17 (20), НВ: 14 (15)

КОМІТЕТ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ У СПРАВАХ ПЕНСІОНЕРІВ, ВЕТЕРАНІВ ТА ІНВАЛІДІВ

ПРОЕКТ ЗАКОНУ "ПРО ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО ЗАКОНУ "ПРО ПЕНСІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ" (ЩОДО ОБЧИСЛЕННЯ ПЕНСІЙ ТА НАДБАВОК ЗА РОБОТУ ПІСЛЯ ДОСЯГНЕННЯ ПЕНСІЙНОГО ВІКУ) №1375

Історія питання: Законопроект внесено Кабміном і зареєстровано 12.07.2002 р.

Зміст: Законопроект передбачається збільшення трудової та пенсії за віком громадянам, які мають право на отримання пенсії та виявили бажання працювати. Отримувана пізніше пенсія збільшуватиметься на 10% за кожен рік передування на роботі у пенсійному віці, але не більше ніж на 40% призначеної пенсії. Пропонуються зміни до порядку нарахування пенсій, які передбачають можливість обрати для визначення середньомісячного заробітку будь-який термін тривалістю 60 календарних місяців протягом трудової діяльності, не заважаючи на перерви у трудовому стажі.

Коментар: Запропоновані зміни є цілком прогресивним та послідовним кроком у законодавчому забезпеченні пенсійної реформи. Задекларована у по-ясновальній записці до законопроекту мета стимулювання пізнього виходу на пенсію запропонованими стимулами може бути досягнена. Це особливо важливо, виходячи з того, що потреба збільшення пенсійного віку для стабілізації пенсійної системи з соціальних та політичних причин не може бути задоволена прямими нормами. З іншого боку, зайнятість працівників пенсійного віку створює додаткові труднощі у політиці зайнятості молоді. Відомо, що з метою зайнятості молоді в розвинених країнах заохочується більш ранній вихід на пенсію. Проте, враховуючи відмінності у політиці зайнятості та галузевих пріоритетах зайнятості молоді та людей похилого віку, істотних проблем для політики зайнятості не передбачається. Беззаперечна справедливості норми про можливість виходу для нарахування пенсій будь-якого періоду трудового стажу, за умови сплати у цей період внесків до Пенсійного фонду.

Результати розгляду. Прийнято в першому читанні (28.11.2002). "За": 332, "проти": 0, "утрималось": 44, "не голосувало": 51. П: 10 (18), НУ: 77 (109), ФК: 1 (61), СДПУ(о): 32 (39), БЮТ: 15 (18), СПУ: 18 (20), АПУ: 16 (16), НДП: 16 (16), РУ: 37 (37), ЄВ: 19 (20), ППУ та ТУ: 40 (42), ДІ: 20 (22), Н: 16 (16), НВ: 15 (15)

КОМІТЕТ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ З ПИТАНЬ АГРАРНОЇ ПОЛІТИКИ ТА ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН

ПРОЕКТ ЗАКОНУ "ПРО ОХОРОНУ ЗЕМЕЛЬ" №1219

Історія питання: Законопроект внесено на розгляд Кабміном і зареєстровано 17.06.02. Законопроект прийнято за основу 25.10.2002 р.

Зміст: Законопроект визначається, що метою охорони земель є їх раціональне використання, підвищення корисних властивостей, захист довкілля, збереження екологічних функцій ґрунтів. Під охороною держави перебувають всі землі, не залежно від цільового призначення, форм власності та видів господарської діяльності. Принципами державної політики у сфері охорони земель є пріоритет екологічних інтересів суспільства у використанні землі, відшкодування збитків, пов'язаних із порушенням землеохоронного законодавства, обмеження впливу господарської діяльності на стан земельних ресурсів, поєднання економічного стимулювання та юридичної відповідальності в системі охорони землі, публічності землеохоронної політики. Охорона земель знаходиться в компетенції центральних та місцевих органів виконавчої влади. Спеціальні повноваження у цій сфері мають три відомства: Держкомзем, Міністерство екології та природних ресурсів та Міністерство аграрної політики, які створюють у своїй структурі відповідні підрозділи. Компетенція органів місцевого самоврядування обмежується землями комунальної власності. Функції державного контролю у сфері охорони земель розподіляються між відомствами за такими напрямками: Держкомзем та Мінекології контролюють використання та охорону земель, МІНАП — охорона родючості ґрунтів. Органи місцевого самоврядування контролюють охорону земель комунальної власності. Передбачається також громадський контроль громадськими інспекторами, діяльність яких регулюється положенням, розробленим Держкомземом.

Законопроект передбачається системність державних заходів у сфері охорони землі. До системи заходів відносяться державна система спостережень, державні та регіональні програми охорони земель, створення екологічної мережі, еколого-економічне та протиерозійне зонування земель, економічне стимулювання землеохоронної діяльності суб'єктів господарювання, стандартизація та нормування використання земель з метою їх захисту. Серед зазначених державних заходів особливою новизною відрізняються заходи економічного стимулювання землеохоронної діяльності. Визначаються такі методи стиму-

лювання, як надання фізичним та юридичним особам, які здійснюють землеохоронні заходи, передбачені державними та регіональними програмами, податкових та кредитних пільг, звільнення від плати за землю землевласників, які проводять роботи з меліорації, рекультивациі та консервації на період виконання цих робіт; компенсування недоодержаного доходу від консервації деградованих чи техногенно забруднених земель, прискорена амортизація основних фондів землеохоронного значення. Витрати на економічне стимулювання включаються до державних та регіональних програм і фінансуються з відповідних бюджетів.

Стандартизація у сфері охорони земель передбачає розробку нормативних документів із стандартизації, що стосуються методик визначення властивостей земель, вимоги до роботи із інформацією про якісний стан земель, до раціонального використання земель, умов надання послуг у сфері охорони земель, правил проектування земельних ділянок та ін. Нормативи рівня деградації земель додатково включають нормативи інтенсивності використання земель, які передбачають перелік сільськогосподарських культур, вирощування яких забороняється чи обмежується, а також обмеження щодо застосування певних технологій.

Законопроект передбачений перелік вимог до власників та користувачів земельних ділянок щодо охорони земель, під час здійснення ними господарської діяльності. Серед цих вимог провадження господарської діяльності способами, які не завдають шкоди землі, застосування екологічно безпечних технологій та техніки для підвищення родючості ґрунтів, здійснювати заходи, пов'язані з охороною земель (протиерозійні, агротехнічні, меліоративні, фітосанітарні та ін.), надавати органам влади інформацію про застосування агрохімікатів, не допускати необґрунтованого зменшення площі земель сільського, лісового, рибного курортного господарств, передбачати комплекс організаційних та інженерно-технічних заходів щодо охорони земель та інші.

Законопроект передбачені вимоги до таких видів господарської діяльності, як сільськогосподарське виробництво, лісове та водне господарство, спорудження інженерних лінійних споруд для транспортування енергоносіїв, містобудування, зберігання та переробка відходів, оздоровчо-рекреаційна діяльність. Найбільше вимог стосується земель сільськогосподарського призначення, особливо щодо родючості ґрунтів. Так, на цих землях органами влади можуть застосовуватись обмеження щодо вирощування певних культур, розорення сіножатей, пасовищ та інших угідь, використання малопродуктивних ділянок, інтенсивності використання угідь. Ці обмеження можуть накладатись за результатами агрохімічної паспортизації ґрунтів, яка проведена визначити первинні та змінні показники родючості. У сфері контролю за охороною ґрунтів є певні відхилення від положення про виключну компетенцію МінАП. В питанні використання осадів стічних вод для удобрення ґрунтів рішення приймається органом місцевого самоврядування за погодженням з органами виконавчої влади, а також закладами санітарно-епідеміологічної служби Міністерства охорони здоров'я. Захист ґрунтів при їх агрохімічній обробці регулюється положенням про агрохімічне обслуговування сільгоспвиробників. Загалом застосування обмежень та прийняття рішень щодо надання дозволів на розміщення відходів виробництва, рекультивациі (збереження та перенесення на менш продуктивні землі ґрунтів), консервації земель покладається або на органи місцевої державної влади, або на органи місцевого самоврядування. Згідно законопроект дозвоільна система поширюється на всю систему землекористування і використовується земля можна тільки після вжиття науково обґрунтованих землеохоронних заходів.

Фінансування охорони земель передбачається за рахунок Державного бюджету (витрати на загальнодержавні програми, заходи усунення негативного впливу на земельні ресурси, будівництво протиерозійних та гідротехнічних споруд, створення лісонасаджень, обстеження ґрунтів), місцевих бюджетів (витрати на регіональні програми, освоєння земель для господарських потреб, поліпшення угідь, відновлення господарської цінності земель, порушеної не з вини землекористувачів) та за рахунок коштів землевласників та землекористувачів (протиерозійні заходи на їх ділянках, підвищення родючості ґрунтів, запобігання заростанню угідь бур'янами та чагарниками).

За порушення землеохоронного законодавства передбачається дисциплінарна, адміністративна та кримінальна відповідальність згідно із законодавством.

Коментар: До останнього часу в Україні не існує послідовної політики у сфері охорони земель, головною причиною чого є відсутність відповідного законодавства. Про діючу систему охорони земель в Україні та об'єми її фінансування свідчить Державний бюджет на 2003 рік. Загальні витрати, що стосуються системи охорони земель з державного бюджету 2003 р складають 27 млн. 47 тис. Безпосередньо на землеохоронні заходи передбачені витрати МінАП на поліпшення земель підприємств АПК (3 млн. 650 тис грн), агрохімічну паспортизацію земель сільськогосподарського призначення (2 млн. грн) та Держкомзему на створення протиерозійних гідротехнічних споруд, рекультивациі порушених земель (3 млн. 800 тис грн). Іншими словами, витрати цільового

землеохоронного призначення складають лише 9 млн. 450 тис грн. Інші непрямі витрати стосуються бюджету Мінекології і складають 17 млн. 597 тис грн. За цільовим призначенням ці витрати розподіляються наступним чином: зниження рівня забруднення довкілля — 9 млн. 918 тис грн; моніторинг навколишнього природного середовища — 5 млн. 300 тис грн; створення національної екологічної мережі — 1 млн. грн; державний контроль за дотриманням природоохоронного законодавства — 2 млн. 378 тис. Отже, найбільше фінансуються заходи зниження забруднення навколишнього середовища та інформаційно-моніторингова робота. В структурі витрат Мінекології безпосередні фонди, призначені на землеохоронні заходи, стосуються тільки створення екологічної мережі, проте в існуючій системі охорони земель це відомство єдине виконує контролюючі функції. Що стосується виконання програми формування екологічної мережі, на 2003 рік згідно законодавства передбачались витрати у розмірі 2 млн. 90 тис грн, проте в бюджеті на 2003 р передбачено 1 млн. грн. Отже, на практиці попри мізерний загальний об'єм фінансування землеохоронної політики, окремі достатньо важливі програми недофінансовуються в два рази.

Необхідність прийняття закону про охорону земель передбачена новим Земельним кодексом та рядом інших природоохоронних законів. Загалом визначення поняття та мети охорони земель відповідає Земельному кодексу. Передбачені законодавством засади та інструменти політики охорони земель відповідають міжнародним нормам та світовій практиці. Законопроект враховує попередній досвід землеохоронної політики в питаннях відомчої компетенції та державного контролю, а також передбачає вичерпний перелік заходів у цій сфері. Системність та комплексність є безперечними перевагами законопроекту. Проте існує ряд зауважень щодо ефективності впровадження положень цього законопроекту в українські соціально-економічні реалії.

Більшість землеохоронних вимог до власників та користувачів землі є затратними та технічно складними. Відомо, що фінансове становище більшості селян не є задовільним навіть для забезпечення основної господарської діяльності. Механізм компенсації з держбюджету не розкритий належним чином у законопроекті. Проте навіть його досконалість не вирішить проблему відсутності у більшості господарств фондів, необхідних для виконання землеохоронних вимог. Їх виконання можливе за рахунок зростання кредиторської заборгованості господарств. Соціальним наслідком посилення землеохоронних вимог стане зменшення числа дрібних господарств та землевласників. Прийняття законопроекту може поглибити процес концентрації земель в руках незначної кількості власників, що не відповідає концепції земельної реформи в Україні. Можливо позитивним є те, що інтенсифікується ринок землі, оскільки оренда за умови значних землеохоронних витрат не буде вигідною для орендаря і він прагнучиме придбати орендовані землі у приватну власність. У питаннях надання дозволу, наприклад, на розміщення відходів виробництва надала рівноцінних повноважень органам місцевої державної адміністрації та місцевого самоврядування може мати негативні наслідки. Якщо рішення є сумнівним з точки зору його екологічних наслідків, можливі бюрократичні зволікання з його прийняттям спричинені небажанням брати відповідальність тим чи іншим органом. У випадку корупції можлива і конкуренція за повноваження прийняти рішення. Незрозуміла ситуація в питанні прийняття рішень різними органами протилежних рішень, адже після неотримання дозволу, наприклад, в органі місцевого самоврядування, підприємцю ніщо не заважає звернутись до державної адміністрації. Дозвіл використання земельних ресурсів тільки після вжиття науково обґрунтованих заходів протиерозійного захисту може створити суб'єкту господарської діяльності серйозні проблеми. Незрозуміло, хто забезпечить наукове обґрунтування запланованих ним заходів та чи фінансово не обтяжать, наприклад, фермера антиерозійні заходи напередодні посівної, адже законом передбачені компенсації з державного бюджету, які відбуваються набагато пізніше безпосереднього фінансування заходів.

Отже, слабкими місцями законопроекту є сумнівність бюджетного фінансування більшості заходів по охороні земель, значна фінансова відповідальність суб'єктів господарювання за здійснення природоохоронних заходів при сумнівному механізмі компенсації та пільг, а також наявність значної кількості положень, які сприятимуть корупції. Законопроект не містить норм, які є обов'язковими відповідно до ратифікованої Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості у прийнятті рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля, положення якої дають певні антикорупційні гарантії.

Результати розгляду. Прийнято в першому читанні (28.11.2002). "За": 308, "проти": 43, "утрималось": 3, "не голосувало": 70. П: 9 (18), НУ: 66 (109), ФК: 1 (61), СДПУ(о): 33 (39), БЮТ: 13 (18), СПУ: 19 (20), АПУ: 14 (16), НДП: 16 (16), РУ: 37 (37), ЄВ: 17 (20), ППУ та ТУ: 40 (42), ДІ: 13 (22), Н: 15 (16), НВ: 15 (15)

ПЕНСІЙНА РЕФОРМА

11 та 18 жовтня 2002 року Інститутом конкурентного суспільства було організовано та проведено два фокус-групових дослідження "Мотивація роботодавців щодо створення і розвитку недержавних пенсійних фондів" та "Мотивація найманих робітників брати участь у добровільних пенсійних планах підприємства". Нижченаведена інформація про результати фокус-досліджень, а також експертний висновок щодо проекту Закону України "Про недержавне пенсійне забезпечення" надані Інститутом конкурентного суспільства.

РЕЗУЛЬТАТИ ФОКУС-ГРУПОВОГО ДОСЛІДЖЕННЯ "МОТИВАЦІЯ РОБОТОДАВЦІВ У СТВОРЕННІ І РОЗВИТКУ НЕДЕРЖАВНИХ ПЕНСІЙНИХ ФОНДІВ" (11 ЖОВТНЯ 2002 РОКУ)

У роботі фокус-групи взяли участь 14 представників об'єднань роботодавців, корпорацій, Федерації профспілок України, керівників корпоративних НПФ, представників банків, страхових компаній, бізнес-асоціацій, що займаються впровадженням і розвитком НПФ в Україні.

Питання, що обговорювалися під час роботи фокус-групи:

1. Чи мають роботодавці стимули для створення НПФ.
2. Які сьогодні існують перешкоди на шляху створення НПФ.
3. Які принципи і норми повинні бути закріплені в новому законі "Про недержавне пенсійне забезпечення".

Обговорюючи потенційну мотивацію роботодавців створювати НПФ, учасники фокус-групи відзначили:

Роботодавці, що вирішили створити НПФ, ставлять за мету вирішення декількох задач:

- **Соціальну**, тому що можливість одержання працівниками недержавної пенсії за рахунок підприємства є додатковим соціальним захистом працівника з боку роботодавця.
- **Виробничу**, тому що працівники свідомо сприяють розвитку і фінансовому успіху підприємства, розуміючи, що тільки додатковий дохід підприємства є джерелом поповнення їх іменних пенсійних рахунків.
- **Кадрову**, тому що роботодавець укладає пенсійні контракти, у першу чергу, з найбільш кваліфікованими працівниками, які є ключовим персоналом підприємства, а по-друге, роботодавець має можливість додаткового кадрового регулювання персоналу шляхом визначення умов пенсійного контракту.
- **Фінансову**, тому що після прийняття закону про НПФ, роботодавець може одержати від держави додаткові податкові стимули.

Характеризуючи існуючий стан і перспективи діяльності НПФ учасники відзначили:

В умовах відсутності Закону України "Про недержавне пенсійне забезпечення" діючі сьогодні НПФ існують у правовому вакуумі, що дозволяє місцевим органам державної влади і податкових інспекцій визначати умови роботи НПФ за своїм розсудом, що часто приводить до судових конфліктів.

Як відзначила директор ПФ "Укоопспілка", у даний час роботодавці мають право поповнювати пенсійні рахунки своїх працівників у НПФ винятково з чистого прибутку, який залишився після сплати всіх обов'язкових платежів, виплати дивідендів і інших витрат, що різко знижує можливості і стимули роботодавців створювати НПФ.

Як відзначила директор Народного ПФ "Україна" у даний час у цілому існує невизначеність концепції недержавного пенсійного забезпечення, тому що численні варіанти законопроектів (починаючи з 1997 року), що розробляли представники державних органів влади, не дають відповідь на основне концептуальне питання: "В чому полягає інтерес роботодавця щодо створення НПФ?" Розроблені законопроекти по темі недержавного пенсійного забезпечення не враховують реальний стан економіки України і не стимулюють роботодавців у перспективі створювати НПФ з наступних причин:

Як відзначила представник Федерації роботодавців України, великі розміри статутних фондів НПФ (відповідно до останнього варіанту законопроекту № 2064-1 — більш 3-х млн. гривень), не стимулюють роботодавців у перспективі створювати нові НПФ. При цьому особливо відзначено, що НПФ є по своєму статусу неприбутковими організаціями.

На думку віце-президента Союзу підприємців малих, середніх і приватизованих підприємств України, працівники малих підприємств залишаються за межами дії зазначеного законопроекту, тому що малі і середні підприємства ніколи не зможуть створити свій НПФ із таким статутним капіталом. Запропонована в законопроектах (№№ 2064 та 2064-1) та жорстко закріплена інвестиційна декларація НПФ із великою часткою

незабезпечених інвестицій (до 80% активів керуюча компанія може вкласти в цінні папери вітчизняних емітентів) може привести до втрати значної частини пенсійних активів. При розгляді законопроекту у Верховній Раді України відсутні необхідні пропозиції щодо змін в податковому законодавстві України, які б стимулювали роботодавців створювати НПФ, а працівників — брати участь у них (перераховувати до НПФ власні кошти).

У цілому, як відзначив Президент Асоціації НПФ України, у даний час і в перспективі, роботодавці повинні мати серйозні стимули для створення НПФ, тому що вони добровільно несуть дузі створення і розвитку діяльності НПФ.

Обговорюючи принципи і норми діяльності НПФ, які б стимулювали розвиток НПФ і повинні бути закріплені в новому законодавстві України "Про недержавне пенсійне забезпечення", учасники фокус-групи відзначили:

- НПФ, як неприбуткові організації, не повинні мати законодавчо визначений розмір статутного фонду, і це справа засновників НПФ — забезпечити початок статутної діяльності НПФ, а статутний фонд — не є за своєю природою страховим фондом.
- Як підкреслив Президент Асоціації НПФ України, роботодавці і працівники обов'язково повинні мати стимули для участі в НПФ (наприклад, податкові). Ці стимули повинні бути законодавчо визначені у законі про НПФ, або у пакеті законів на тему НПФ.
- Як відзначила директор ПФ "Укоопспілка" — для диверсифікації інвестиційних ризиків НПФ повинні мати право самостійно розміщати пенсійні активи під державні чи банківські гарантії.
- Як підкреслив представник банку "Біг-Енергія", керуючими компаніями повинні бути не тільки інвестиційні компанії, що працюють на фондовому ринку, але і банківські установи і страхові компанії, що мають можливість забезпечити як ліквідність, так і прибутковість розміщення пенсійних коштів.

Рекомендації щодо реалізації законопроектів "Про недержавне пенсійне забезпечення" були наступними:

1. До розгляду зазначених законопроектів у ВРУ підготувати від імені Асоціації НПФ України і зацікавлених сторін експертний висновок і направити його профільним Комітетам Верховної Ради України.

2. Ініціювати обговорення положень зазначених законопроектів у засобах масової інформації і підготовку зауважень і доповнень для їхнього розгляду під час першого і другого слухань у Верховній Раді України.
3. Рекомендувати спрощення процедури реєстрації і ліцензування діяльності НПФ (принцип "одного вікна").

РЕЗУЛЬТАТИ ФОКУС-ГРУПОВОГО ДОСЛІДЖЕННЯ "МОТИВАЦІЯ НАЙМАНИХ РОБІТНИКІВ БРАТИ УЧАСТЬ У ДОБРОВІЛЬНИХ ПЕНСІЙНИХ ПЛАНАХ ПІДПРИЄМСТВА" (18 ЖОВТНЯ 2002 РОКУ)

У роботі фокус-групи взяли участь 14 представників профспілкових об'єднань, експерти і консультанти Верховної Ради України, учасники і керівники недержавних пенсійних фондів, представники аудиторської і страхової компанії.

Питання, що обговорювалися під час роботи фокус-групи:

1. У чому полягає зацікавленість найманого робітника в підписанні пенсійного контракту з роботодавцем.
2. Які недоліки умов пенсійного контракту для найманого робітника (у контексті законопроектів №№2064 та 2064-1).
3. Недоліки законопроектів "Про недержавне пенсійне забезпечення" з погляду профспілок.

Обговорюючи позитивні тенденції участі найманих робітників у пенсійному плані підприємства й умов підписання пенсійного контракту, учасники фокус-групи відзначили наступні можливі (потенційні) спонукальні мотиви:

- Можливість одержання додаткової пенсії за рахунок коштів підприємства, а не з власних коштів
- Додаткова пенсія за рахунок коштів підприємства створює у працівника додаткові стимули до ефективної праці.
- Можливість поповнення свого пенсійного рахунку з власних коштів, що особливо буде вигідно працівнику, якщо він одержить по законодавству визначені податкові стимули для такого поповнення.
- Можливість правонаступництва щодо накопичених пенсійних коштів згідно з волевиявленням учасника пенсійного фонду.
- Умови пенсійного контракту дають гарантії працівнику зберегти свої пенсійні заощадження під час реорганізації (ліквідації) підприємства
- Одним з можливих стимулів до укладення пенсійного контракту працівника може бути можливість (якщо це буде враховано в редакції законопроекту) одержання працівником у банку споживчого кредиту під заставу своїх пенсійних заощаджень як забезпечення.

Учасники фокус-групи відзначили наступні негативні моменти пенсійного контракту (для працівника) в контексті поданих законопроектів №№2064 та 2064-1:

Як відзначив представник ТОВ "Форест-Білдинг", працівники, яким до пенсії залишається працювати 15-20 років, взагалі не впевнені в можливості одержання пенсії за запропонованою редакцією законопроекту. Працівники, яким незабаром виходити на пенсію, не впевнені, що за короткий період дії пенсійного контракту зуміють накопичити достатні пенсійні кошти. У пенсійному плані з визначеними внесками працівник заздалегідь не може визначити розмір своєї майбутньої пенсії.

Наймані робітники (учасники діючих НПФ), як відзначили учасники НПФ "Добробут"

і НПФ "Україна", у випадку прийняття нового пенсійного законодавства у запропонованій редакції (№ВРУ 2064-1), взагалі не впевнені в цілості своїх пенсійних накопичень і збираються розірвати свої пенсійні контракти і забрати гроші з пенсійних фондів, що може привести до руйнування системи діючих НПФ.

Загальний висновок зробив представник НПФ "Надра": "Запропоновані варіанти законопроектів не захищають пенсійні права громадян".

Обговорюючи недоліки поданих у Верховну Раду України законопроектів "Про недержавне пенсійне забезпечення" (№2064 і №2064-1) з погляду профспілок, учасники фокус-групи відзначили:

- Законопроекти не дають чіткого представлення створення професійних фондів. Як відзначив представник аудиторської компанії, існує значна різниця між фондами, що засновують профспілки, і пенсійними фондами працівників окремих професій, наприклад аудиторів, адвокатів і т.д.
- У законопроектах не визначено умови створення пенсійних фондів профспілками (особливо в частині фінансового джерела створення статутного фонду великого розміру [більше 3 — млн. гривень], як це пропонується у законопроектах)
- Згідно з положеннями законопроектів, як відзначив правовий інспектор профспілки "Освод", умови пенсійних контрактів працівників не мають враховуватись в колективному договорі і розрив пенсійного контракту з боку підприємства не контролюється профспілкою.
- Представник Федерації профспілок України висловив стурбованість щодо долі майбутніх НПФ з огляду на те, що відповідно до концепції законопроектів — не визначена відповідальність керуючих компаній за збереження пенсійних коштів при їхньому розміщенні на фондовому ринку. Як особливо відзначив представник ФПУ, їхні зауваження в частині економічної безпеки НПФ не були враховані Кабінетом Міністрів України при доопрацюванні проекту закону.

Були запропоновані наступні рекомендації щодо підвищення гарантій прав найманих робітників — учасників НПФ:

1. Провести широке обговорення з залученням найманих робітників, представників профспілок, засобів масової інформації на тему: "Концептуальні особливості побудови НПФ в Україні".
2. Підготувати звертання від імені аналітичної групи Координаційного центра об'єднань підприємств України до Федерації профспілок України, як однієї зі сторін Генеральної угоди про соціальне

партнерство, про необхідність відображення в новому пенсійному законодавстві положень по захисту прав найманих робітників.

3. Звернутися від імені Асоціації НПФ України до профільних комітетів Верховної Ради України із зауваженнями і пропозиціями до положень розглянутих законопроектів, особливо в частині приведення до норм майбутнього законодавства правового статусу діючих НПФ (збільшення до 5 років перехідного періоду).

ДОДАТОК 1. * ЕКСПЕРТНИЙ ВИСНОВОК ЩОДО ПРОЕКТУ ЗАКОНУ УКРАЇНИ "ПРО НЕДЕРЖАВНЕ ПЕНСІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ" № 2064-1 ВІД 27.09.2002

Законопроект передбачає встановлення правових, економічних та організаційних засад діяльності з добровільного додаткового недержавного пенсійного забезпечення в Україні.

Загалом встановлення цих норм правового регулювання є давно очікуваним заходом, від якого чекають вирішення як соціальних, так і економічних питань. Стосовно першого аспекту очікування полягають у виході з кризової ситуації пенсійної системи, яка, у зв'язку з несприятливою демографічною ситуацією, в рамках існуючої розподільчої (солідарної) системи практично не може вирішити питання підвищення рівня пенсійного забезпе-

чення. Стосовно ж економічної сторони у запровадженні недержавного пенсійного забезпечення вбачаються можливості підвищення національної норми накопичення і відповідного збільшення інвестиційного ресурсу у сфері фінансових, а далі і реальних інвестицій.

Основні особливості системи правового регулювання недержавного пенсійного забезпечення, запропоновані законопроектом, значною мірою визначені тим, що його розробка здійснювалась за кошти і сприяння Уряду США — країни, де досвід роботи недержавних пенсійних фондів налічує майже сторіччя і набрав класичного характеру.

* Юрій Павленко, кандидат економічних наук, Головний науковий консультант Апарату Верховної Ради України

Тому цілком зрозуміло, що основу запропонованих проектом норм правового регулювання недержавного пенсійного забезпечення становлять загальновизнані принципи спільного інвестування, яке реалізується в діяльності пенсійних фондів, зокрема:

- розподіл повноважень та відповідальності між суб'єктами, які здійснюють адміністративне та фінансове управління, зберігання активів;
- встановлення норм щодо обмежень та заборони здійснення певних видів діяльності афілійованими та пов'язаними особами, які здійснюють управління фондами і можуть впливати на операції з його активами з метою спрямування її у вигідному для себе напрямі;
- визначення вимог щодо диверсифікації активів та основних засад інвестиційної діяльності, вимог до організації, які здійснюють адміністративне та фінансове управління ними.

На нашу думку, немає підстав ставити під сумнів обґрунтованість цих принципів з точки зору умов розвиненої ринкової економіки, де інвестиційна діяльність здійснюється на загальносвітовому фінансовому ринку, сформоване належне правове забезпечення довірчого управління майном та існують історичні традиції його застосування. За цих умов операції з недержавного пенсійного страхування дійсно формують значний і виключно важливий сектор фінансового ринку.

Натомість, на наш погляд, зазначені умови на даний час в Україні відсутні, що позбавляє частину запропонованих норм реального фінансово-економічного та організаційного підґрунтя.

Як приклад, необхідно навести запропоновані фінансові вимоги щодо розмірів статутного фонду та власного капіталу компаній з управління пенсійним фондом. Зазначені організації створюються саме з метою довірчого управління коштами пенсійних фондів і несуть лише опосередковану відповідальність за результати цієї діяльності. Водночас, передбачені проектом фінансові вимоги (сформовані відповідно до загальноєвропейських стандартів) наближаються до встановлених чинним законодавством України розмірів статутного фонду фінансових установ, які безпосередньо залучають фінансові вкладення — банків та страхових компаній. Натомість, діяльність цих установ, що несуть безпосередню відповідальність має здійснюватися відповідно до значно більш високих стандартів вимог порівняно з трастовими організаціями.

Наведемо інший приклад недостатнього врахування вітчизняних стандартів. Так, статтею 2 проекту передбачена норма щодо обмеження пенсійного депозитного рахунку межами суми, що гарантується Фондом гарантування вкладів фізичних осіб. Необхідно нагадати, що, на відміну від країн із сталими фінансовими традиціями, відповідно до чинного законодавства з цих питань — Указу Президента України від 10.09.1998 р. № 996 "Про заходи щодо захисту прав фізичних осіб — вкладників комерційних банків України" ця сума складає 500 грн., що не дозволяє адекватно вирішити будь які питання пенсійного забезпечення і позбавляє цю норму сенсу.

Загалом, же найбільш суттєвою ознакою невідповідності проекту вітчизняним реаліям є те, що передбачені законопроектом вимоги до складу пенсійних активів не зорієнтовані на реальний стан фінансового ринку України. Так, на даний час в Україні банківські депозити забезпечують значно більш високу надійність і доходність ніж цінні папери (корпоративні права та боргові зобов'язання). У той же час законопроектом передбачено рішення обмеження частки

активів, що розміщуються на депозитних рахунках і обов'язковість вкладення коштів у цінні папери. На даний час активи в цінних паперах (за незначними винятками) практично не ліквідні, не дають доходів, а дотримання передбачених норм щодо структури активів практично означає розорення фондів і вкладників, які мають вносити реальні кошти у грошовій формі.

Принциповим моментом є також і те, що законопроектом передбачено існування пенсійних фондів лише одного різновиду — на основі інституту спільного інвестування. Звичайно така форма є найбільш поширеною, і, в багатьох випадках, найбільш ефективною. Водночас саме ця форма стала основною як результат тривалого розвитку фондового ринку. Поряд з нею існують також і інші форми цього інституту (наприклад солідарні системи, рахунки в довірчому управлінні). На початковому етапі становлення недержавного пенсійного забезпечення наявність менш жорстких норм може бути суттєвим фактором адаптації недержавних пенсійних фондів до реального стану фінансових ринків. Саме такий шлях було обрано в країнах, де цей сектор досить активно розвивається — Російській Федерації та Угорщині.

Немає підстав сумніватися щодо необхідності забезпечення майнових прав громадян шляхом чіткого і детального правового регламенту діяльності установ, що здійснюють недержавне пенсійне забезпечення. Проте встановлення жорстких норм, що не завжди враховують економічні реалії, може зашкодити становленню в Україні цього виключно важливого фінансового сектору.

Крім цього варто звернути увагу на такі обставини.

1. Проект певною мірою не відповідає вимогам норм цивільного законодавства України.

Передусім, відсутня однозначна відповідь щодо правового статусу недержавного пенсійного фонду. Так, відповідно до статей 1 та 11 проекту фонд є юридичною особою, суб'єктом укладення договору зі своїми вкладниками. Водночас, основний зміст проекту має трактувати це поняття як майновий комплекс, що знаходиться у спільному володінні та перебуває у довірчому управлінні, оскільки визначені чинним законодавством ознаки юридичної особи (стаття 23 Цивільного кодексу Української РСР) передбачають наявність майна та здатність від свого імені набувати майнові та немайнові права нести обов'язки. У новій редакції цього зведення також юридична особа наділяється правоздатністю і може від свого імені набувати цивільні права та обов'язки.

Іншим суттєвим недоліком законопроекту з точки зору цивільного права є його положення щодо успадкування пенсійних внесків за укладеним пенсійним контрактом.

За своєю правовою суттю пенсійний контракт є певною формою страхового договору і успадкування здійснюється як виплата страхового відшкодування третій особі — вигодонабувачу, який визначається безпосередньо у контракті. Такий страховий договір, як правило, не потребує нотаріального посвідчення і не має узгоджуватись із заповітом.

Це не було враховано розробниками законопроекту, в результаті чого вибрана форма викладу його положень щодо встановлення форми власності на суму внесків та порядку її успадкування суперечить нормам спадкового права, визначеним у розділі VII чинного Цивільного кодексу Української РСР, якими підставами спадкоємства є лише спадкоємство за законом і за заповітом

2. Вимагають уточнення деякі особливості формування та діяльності корпоративних та професійних пенсійних фондів. Наприклад, виникають питання щодо коректності та доцільності норм, передбачених пунктами 4 і 6 статті 18 проекту. Згідно з ними, участь будь якого працівника у фонді може бути лише добровільною, водночас відмова від участі хоча б одного з них є підставою для позбавлення роботодавця пільгового порядку віднесення видатків на пенсійне страхування з метою оподаткування. У зв'язку з цим виникає також питання щодо порядку участі у фонді різних категорій тимчасових працівників

На наш погляд, щоб уникнути відповідних недоречностей, доцільно було б передусім передбачити більш суттєву роль колективно договірному регулюванню трудових відносин стосовно створення та діяльності недержавних пенсійних фондів. До речі, саме такі підходи передбачені ст. 43 Гірничого Закону України стосовно формування колективної системи додаткового пенсійного забезпечення працівників гірничої промисловості. З іншої сторони, належне правове регулювання зазначених питань вимагає, щоб відповідні пропозиції мають бути узгоджені з основними нормами податкового законодавства.

Крім цього, було б бажано зазначені питання, а також положення пункту 4 статті 50 проекту стосовно накопичення частини страхових внесків на умовах визначених законодавством, узгодити з проектом Закону України "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування" щодо можливості альтернативного накопичувального пенсійного страхування та формування передбачених ним "професійних пенсійних схем".

3. Проекту властива певна незбалансованість щодо ступеню врегулювання питань діяльності пенсійних фондів і страхових компаній. Так, ним передбачено

встановлення численних норм щодо адміністративного та фінансового управління активами фондів (розділи 3 — 6 законопроекту). Водночас, для страхових компаній, на яких головним чином і покладається виплата пенсій (розд.9), вимоги значно менш регламентовані (наприклад, вимоги щодо капіталу страхових та компаній з управління коштами фондів практично аналогічні при незрівнянній відповідальності цих організацій за результати своєї діяльності).

4. На наш погляд, у законопроекті було б доцільним встановити норми щодо адміністративної та кримінальної відповідальності посадових осіб засновників фондів та агентів управління їх активами у випадках порушення законодавства або виявлення корисливих мотивів при прийнятті рішень щодо використання активів фонду, які мали наслідком спричинення шкоди інтересам учасників.

5. Законопроект передбачає дуже обмежений термін приведення до своїх вимог діяльності тих недержавних пенсійних фондів, які вже працюють на цьому ринку. В інтересах учасників було б доцільно визначити цей термін у 5 років, що відповідає передбаченому проектом терміну приведення активів у відповідність з визначеними законопроектами вимогами.

Враховуючи зазначене, на наш погляд, пропозиції щодо встановлення норм правового регулювання недержавного пенсійного забезпечення вимагають суттєвого доопрацювання, передусім у таких напрямках:

- врахування сучасних фінансових реалій України;
- встановлення достатньо гнучких норм з одночасним забезпеченням надійних гарантій прав учасників недержавних пенсійних фондів;
- підвищення ролі колективно-договірного регулювання у визначенні умов недержавного пенсійного забезпечення;
- узгодження з нормами цивільного законодавства.

ПОСТАНОВА ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Про прийняття за основу проекту Закону України про недержавне пенсійне забезпечення

Верховна Рада України

ПОСТАНОВЛЯЄ:

1. Внесений Кабінетом Міністрів України проект Закону України про недержавне пенсійне забезпечення (реєстр. N 2064-1) прийняти за основу з урахуванням таких застережень:

внести зміни щодо приведення законопроекту у відповідність з нормами Закону України "Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг";

розробити сукупність норм щодо особливостей оподаткування суб'єктів недержавного пенсійного забезпечення та включити до розділу XIV "Прикінцеві положення" законопроекту пункт щодо внесення відповідних змін до законодавства з питань оподаткування.

2. Комітету Верховної Ради України з питань фінансів і банківської діяльності доопрацювати проект Закону України про недержавне пенсійне забезпечення і внести його на розгляд Верховної Ради України у другому читанні з урахуванням зауважень та пропозицій суб'єктів права законодавчої ініціативи, поданих у встановленому порядку, а також з урахуванням таких змін:

доповнити статтю 1 законопроекту визначеннями термінів "ануїтет", "фондована пенсійна схема", "уповноважений орган";

доопрацювати норми, що визначають правову природу пенсійного фонду як юридичної особи;

вдосконалити положення щодо професійних пенсійних фондів з метою чіткого визначення які особи можуть бути їх засновниками, вкладниками та учасниками;

внести зміни до норм, які стосуються відносин власності щодо активів пенсійного фонду, з метою однозначного встановлення статусу пенсійних активів та їх належності;

доопрацювати норми, які визначають роль професійних спілок у процесі створення та діяльності корпоративних та професійних пенсійних фондів;

внести зміни до пенсійних схем виходячи з економічного обґрунтування кожної з операцій фонду та розрахунку його фінансових показників і закріплення положень про можливість здійснення добровільних пенсійних накопичень як працівником на власну користь (або на користь іншої особи), так і роботодавцем на користь своїх працівників (спонсоровані пенсійні схеми);

доопрацювати норми, якими визначені права та обов'язки вкладників та учасників пенсійних фондів, виходячи з доповнень до пенсійних схем, передбачивши можливість віднесення питань урегулювання відповідних відносин до колективних договорів та індивідуальних трудових договорів працівників;

внести зміни стосовно спрощення порядку формування складу ради недержавного пенсійного фонду;

встановити обґрунтовані вимоги до рівня статутного та власного капіталу компаній, що управляють активами, зберігачів та адміністраторів пенсійних фондів;

переглянути норми, що стосуються реєстрації та ліцензування суб'єктів недержавного пенсійного забезпечення, з метою віднесення обов'язку впорядкування цих питань до компетенції відповідних уповноважених органів державного регулювання;

доопрацювати норми в частині уточнення переліку та змісту документів, на підставі яких здійснює діяльність недержавний пенсійний фонд;

доопрацювати норми в частині визначення розміру оплати послуг адміністратора фонду, компанії з управління активами, зберігача з метою забезпечення адекватного відображення реальних витрат;

внести зміни до норм, що встановлюють обмеження на здійснення інвестиційної діяльності з пенсійними активами пенсійного фонду, з метою урахування реального стану фінансового ринку України;

передбачити можливість інвестування пенсійних активів у цінні папери, випущені засновником корпоративного пенсійного фонду, в обсягах до 10 відсотків загальної вартості пенсійних активів протягом перших п'яти років з початку його заснування;

віднести визначення вимог до рейтингу зовнішнього боргу країни походження емітента цінних паперів, в якій дозволено інвестувати пенсійні кошти, до компетенції спеціально уповноваженого органу виконавчої влади у сфері регулювання ринків фінансових послуг;

внести зміни до норм, якими встановлюються склад та структура пенсійних активів, визначивши повноваження відповідного органу державного регулювання щодо встановлення та зміни відповідних нормативів диверсифікації з метою забезпечення збереження та зростання пенсійних коштів;

доопрацювати норми, які регулюють діяльність страхових організацій, що здійснюють пенсійне забезпечення, з метою виключення положень, які не стосуються виплат довічних пенсій, та перенесення їх до Закону України "Про страхування";

доопрацювати норми, що регулюють діяльність банків з відкриття та обслуговування пенсійних депозитних рахунків, з метою встановлення їх особливостей та відмінностей порівняно із депозитними рахунками інших видів;

внести зміни до норм, якими встановлено порядок успадкування пенсійних активів, шляхом приведення їх у відповідність з чинним цивільним законодавством України;

в розділі XIV "Прикінцеві положення" передбачити додаткові можливості вкладників щодо забезпечення достатнього рівня пенсій працівникам, які на момент набрання чинності цим Законом досягли передпенсійного віку, а також врегулювати питання щодо статусу та подальшої діяльності суб'єктів недержавного пенсійного забезпечення, які були створені до набрання чинності цим Законом, передбачивши при цьому, що дія цього Закону не поширюється на пенсійні фонди, створені за Законом України "Про проведення експерименту в житловому будівництві на базі холдингової компанії "Київміськбуд" протягом терміну експерименту.

Голова Верховної Ради України

В.ЛИТВИН
м. Київ, 16 січня 2003 року
№ 446-IV

ЗАКОНОДАВЧЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ Ф'ЮЧЕРСНОЇ ТОРГІВЛІ В УКРАЇНІ

Сергій ПАНЦИР,

експерт Лабораторії законодавчих ініціатив

Останнім часом ф'ючерсна торгівля черговий раз зацікавила урядовців, а також вперше — підприємницькі кола. Ще уряд А. Кінаха видав розпорядження "Про Міжвідомчу координаційну раду з питань організації ф'ючерсної торгівлі", згідно з яким для розробки відповідного законодавства повинні були об'єднатись фахівці міністерств та відомств, представники українських бірж та зарубіжні експерти. Сенсаційною стала новина про створення Української ф'ючерсної біржі 44 вітчизняними та зарубіжними компаніями, яку очолив колишній віце-прем'єр Л. Козаченко.

Тим не менше, питання законодавчого врегулювання ф'ючерсної торгівлі залишається відкритим, не дивлячись на десятирічний досвід невдалих спроб. Перше ознайомлення із законодавчим масивом у цій сфері вражає суперечностями та неточностями, що свідчить про слабку концептуальну базу нормотворення у цій сфері. Саме тому варто звернути увагу на історію та концепцію ф'ючерсної торгівлі там, де вона зародилась і процвітає — в США.

СУТЬ Ф'ЮЧЕРСНОЇ ТОРГІВЛІ



Ф'ючерси зародились в США у сфері торгівлі сільськогосподарськими товарами майже півтора століття тому. Сезонні коливання ціни урожаю поро-

дили контракти між фермерами та торговцями зерном, за якими фермери постачали торговцям продукцію навесні по цінам, визначеним під час укладення контракту восени. Такі контракти називали форвардними. Постійні різкі підвищення чи пониження весняних цін відносно зазначених в контракті часто відбивали бажання виконувати контракт то у фермерів, то у торговців. Для фермерів, які брали кредити під урожай, нереалізоване зерно означало банкрутство. Судові процеси не вирішували ситуації, оскільки тривали досить довго. Очевидно, постала проблема цінних ризиків і вирішити її були покликані ф'ючерсні контракти, які почали укладатись у 1865 р. на Чикагській торговій біржі.

Розуміння сенсу ф'ючерсної торгівлі, починається з розуміння того, що цінні коливання означають, в першу чергу, нерівномірність попиту та пропозиції. Під час збирання врожаю кількість пропозиції зерна сягає максимального рівня при достатньо рівномірному попиту протягом року. Потреба у збуті продукції, прагнення уникнути високих витрат на зберігання призводить до падіння ціни.

В даному випадку потребується механізм швидкого урівноваження попиту та пропозиції, що дозволяє стабілізувати ціну. Суть цього механізму полягає у залученні до торгівлі певним товаром якомога більшої кількості учасників, навіть тих, які не мають зацікавленості у цьому товарі.

Оскільки реальний ринок товарів має обмежене число зацікавлених продавців та покупців привабити додаткових учасників, не зацікавлених у реальному товарі, стає можливим за умови перспективи прибутків від спекуляції, перепродажу за вигідними цінами. Для спекулянтів бажаним є не залишитись з непотрібним активом чи товаром на час виконання контракту. Можливість перепродати у будь-якому випадку є надзвичайно привабливою для спекулянтів. У ф'ючерській торгівлі вона забезпечується офсетною, зворотною угодою: куплене продається, продане купується до виконання контракту з купівлі-продажу реального товару, іншими словами угода ліквідується.

Іншим привабливим для спекулянтів моментом є можливість отримати право на актив (товар) за незначні кошти. В середньому за десять відсотків вартості партії активу можна отримати контроль над усім активом. Відповідно такий показник, як прибутковість інвестицій досягає максимального рівня. Якщо вкладено десять відсотків активу, при зростанні його ціни на десять відсотків прибуток по інвестиціям сягає 100%.

Сильною стороною ф'ючерсної торгівлі є гарантія обов'язкового виконання контракту та здійснення зворотної (офсетної) угоди. Така гарантія забезпечується Розрахунковою (Кліринговою) палатою біржі, яка випускає (емітує) ф'ючерсні контракти. Розрахункова палата є продавцем контрактів для покупців і покупцем для продавців. Механізм гарантування заснований на залоговому внеску (маржа) кожного учасника торгівлі, об'єм якого в середньому складає 10% вартості контракту.

Кожна операція купівлі (продажу), відкриття довгої (купівля контракту) чи короткої (продаж контракту) позиції супроводжується внесенням маржі. Якщо цінові коливання несприятливі для учасника торгівлі, він повинен вносити, так звану, варіаційну маржу, оскільки його втрати, як покупця контракту, зараховуються як премія продавцю. Всі розрахунки по маржі здійснює Клірингова палата, яка гарантує точну виплату премій при закритті позицій офсетною операцією чи виконання контракту поставкою.

Щодо умов ф'ючерсного контракту, зауважимо, що головна його відмінність від інших контрактів полягає у **стандартизації** всіх умов (якість кількість, кількість, час виконання та інші) крім ціни, яка визначається в ході відкритих торгів. Стандартизація контракту дає такі переваги, як прискорення процесу укладення угод та відповідне збільшення кількості угод, спрощення розрахунків за угодами та привабливість для спекулянтів. Стандартизація істотно впливає на ліквідність ринку.

Важливого значення у торгівлі ф'ючерсами мають **правила та процедура торгівлі**, які повинні забезпечити швидкість укладення угод, вільну конкуренцію у торгівлі, об'єктивне визначення цін. Ці правила детально розписуються у біржових документах. Процедура торгів повинна чітко визначати учасників торгів, їх тривалість, реєстрацію укладених угод, мінімальні рівні коливання цін на контракти, щоб не допустити високого розриву між пропозицією та попитом і, відповідно, обвалу ринку.

Інтенсивна торгівля вимагає **високої кваліфікації учасників торгів**. Тому і спекулянти, і підприємці, які страхують ціновий ризик, приймають участь у торгівлі через професійних посередників — брокерські контори чи окремих брокерів, які є членами біржі, відповідають кваліфікаційним вимогам і отримують прибуток у вигляді комісії за кожну операцію, здійснену за наказом клієнта.

Важливо розуміти відмінність між ціною реального ринку та ф'ючерсного. В умовах ф'ючерсного ринку мова йде про майбутню поставку товару у певні строки. Ф'ючерсна ціна являє собою поточну точку зору ринку на вартість товару з поставкою у майбутньому. Таким чином, час та очікування учасників ринку є основними факторами розрізнення цін на реальному та ф'ючерсному ринках. Різниця між цінами реального та ф'ючерсного ринку називається базисом. На величину базису впливають багато факторів, головними серед яких є попит та пропозиція на певний період, об'єми запасів товарів, прогноз на виробництво продукції в поточному році, експорт та імпорт товарів, наявність складських потужностей, транспортні витрати, витрати на страхування товару, сезонні коливання цін, банківський відсоток. Загалом ф'ючерсна ціна базується на реальній з урахуванням витрат на страхування, зберігання та транспортування. Учасники торгівлі, враховуючи перелічені вище фактори, здійснюють операції купівлі (продажу) ф'ючерсних

контрактів в ході відкритих торгів на біржі. За результатами торгів визначаються ціни, які показують реальний стан ринку, співвідношення попиту та пропозиції. Така цінова інформація публікується біржею і дає можливість учасникам ринку оцінити свої позиції та прийняти рішення про подальші операції купівлі (продажу) контрактів.

Вважається, що виробники реальних товарів, які страхуються від цінових коливань на ф'ючерсній біржі (хеджери), заміняють ціновий ризик на базисний ризик, ризик звуження чи розширення базису. При незмінному базисі, коли ціни ф'ючерсного ринку змінюються одночасно із цінами реального страхування ціни відбувається ідеально. Для хеджера, який страхує продажну ціну і продає ф'ючерсні контракти, падіння ціни на реальному ринку означає прибуток на ф'ючерсному. Він продав контракти по початковій високій ціні, а викупав їх по низькій. Отриманий прибуток точно компенсує його втрати від падіння цін на реальному ринку. Для торгівця, який страхує купівельну ціну і зацікавлений в падінні цін, така ситуація означає втрати на ф'ючерсному ринку, які точно компенсуються на реальному, оскільки товар закупався за нижчими цінами ніж планувалось. Проте стабільність базису достатньо рідкісне явище, частіше всього він змінюється.

Базис звужується, якщо ціни реального ринку підвищуються і наближаються до ф'ючерсних цін. Для виробників, які страхують ціну продажу свого товару і продають ф'ючерсні контракти, звуження базису означає зменшення прибутків від викупу контрактів. Для хеджерів, які страхують купівельну ціну, ситуація зворотна. Розширення базису означає зниження реальних цін відносно ф'ючерсних. Відповідно для хеджерів, які страхують ціну продажу це означає додаткові прибутки від викупу контрактів, а для хеджерів, які страхують купівельну ціну — збитки. Коливання базису залежать, в першу чергу, від зміни співвідношення попиту та пропозиції та сезонного коливання цін на місцевому ринку в різні моменти часу протягом дії ф'ючерсного контракту. В довгостроковій перспективі такі коливання мають певні закономірності, а тому для успішних операцій з ф'ючерсами необхідне знання історії базису. Знаючи певні часові закономірності коливання базису, хеджери можуть зменшувати базисний ризик перепродаючи контракти в момент коливань.

Базисний ризик не може перекрити вигоди цінового страхування на ф'ючерсній біржі, оскільки зміни базису відбуваються в більш вузьких межах, ніж коливання цін на реальному та ф'ючерсному ринку.

Стабілізація ціни підвищує кредитоспроможність підприємців та здешевлює банківський кредит, що є безумовною вигодою, особливо для сільгоспвиробників. Щоденне виявлення на біржі майбутньої ціни дозволяє більш чітко планувати виробництво. Доступність та відкритість цінової інформації забезпечує рівність умов конкуренції для всіх учасників торгівлі.

ПОТРЕБИ ЗАКОНОДАВЧОГО РЕГУЛЮВАННЯ Ф'ЮЧЕРСНОЇ ТОРГІВЛІ

Можливість отримати надприбутки при незначних інвестиціях приваблювала не чистих на руку спекулянтів та торгівців. В історії ф'ючерсних бірж чимало випадків махінацій, маніпуляцій біржовими цінами з боку брокерів та спекулянтів, після яких чимало хеджерів отримували колосальні збитки, механізм страхування ціни переставав діяти і біржі закривались. Законодавче врегулювання ф'ючерсної торгівлі набувало особливого значення.

Найбільш розвинена та досконала система регулювання склалась на батьківщині ф'ючерсного контракту — в США. Американське законодавство еволюціонувало від законів про ф'ючерсну торгівлю окремими товарами, закону про ф'ючерсну торгівлю від 1922 р. до закону про Комісію з товарної ф'ючерсної торгівлі від 1974 р.

Основним принципом регуляції є контрольоване з боку держави самоуправління біржі. Контроль здійснюють державна Комісія з товарної ф'ючерсної торгівлі та самі біржі.

Головне завдання Комісії-попередження маніпуляцій ринком, захист клієнтів (хеджерів) брокерських компаній, забезпечення виконання біржами функції переносу ризику та виявлення ціни.

Важливе значення має статус Комісії як незалежного регулюючого органу, підпорядкованого законодавчому органу. Комісія складається із 5 членів, призначених Президентом та затверджених Конгресом на п'ятирічний термін. Ф'ючерсні контракти можуть укладатись тільки на зареєстрованих Комісією ф'ючерсних біржах. Окремі реєстрації підлягає кожен ф'ючерсний контракт.

Визначається вимоги до ф'ючерсних бірж. Біржа зобов'язана надати обґрунтування випуску контрактів, з точки зору їх успіху (високий об'єм попиту та пропозиції на товар, що є основою контракту; притаманність товару таких властивостей, як однорідність та взаємозамінність; коливання цін на товар, бо стабільні ціни не приваблять спекулянтів та не потребують цінового страхування; зацікавленість у контракті учасників фізичного ринку — хеджерів; привабливість ринку для спекулянтів та ін.).

Іншою вимогою є детальне визначення правил торгівлі і кожна зміна до правил повинна погоджуватись із Комісією. Особлива увага приділяється реєстрації учасників торгівлі, які обслуговують клієнтів. Реєстрація можлива за умов гарантії захисту прав та інтересів клієнта. Наприклад, брокерські контори повинні інформувати клієнта про можливі ризики в торгівлі, не допускати торгівлі без спеціального дозволу клієнта, уникати оманливої реклами та надмірно активної торгівлі для генерування комісії.

УКРАЇНСЬКИЙ ДОСВІД ЗАПРОВАДЖЕННЯ Ф'ЮЧЕРСНОЇ ТОРГІВЛІ

Концепція та умови ф'ючерсної торгівлі зародились в ході еволюції товарної біржі, а тому від початку держава не втручалась в цю сферу. Очевидно,

Захист активів клієнтів, внесених для покриття маржі, забезпечується відокремленням фондів клієнта від фондів брокерського дому.

Регулюючі повноваження Комісії достатньо впливові. Комісія має право змінити будь-яке рішення біржі стосовно її члена, призупинити чи відкликати реєстрацію учасника ф'ючерсного ринку, вимагати від федерального суду ордер про припинення порушень закону про ф'ючерсну торгівлю, виписати ордер проти підозрюваного у порушеннях, здійснювати адміністративні санкції (штрафи).

Важливим елементом регулювання є реєстрація учасників торгів. Перш за все регулюючий державний орган визначає категорії учасників торгів за видами послуг чи функцій. В США виділяються такі категорії, як брокерські компанії, брокери торговому залі, асоційовані особи, брокери консультанти, оператори товарного пула, брокери, які приймають замовлення.

Одним із важливих аспектів регулювання ф'ючерсної торгівлі з метою запобігання маніпуляцій цінами є встановлення державними контролюючими органами лімітів. Комісія має право встановлювати ліміти на об'єм торгівлі контрактами та на позиції учасників ринку.

Об'єм торгівлі означає число операцій купівлі та продажу протягом торгівельного дня, відповідно ліміти на об'єм торгівлі мають негативний вплив на ліквідність ринку, а тому в сучасній практиці не застосовуються.

Більш дієвим механізмом уникнення маніпуляцій є ліміт на відкриту позицію. Відкрита позиція вказує на число контрактів, які на певний момент залишаються не ліквідованими. При встановленому ліміті торгівля припиняється, якщо кількість неліквідованих контрактів перевищує певний рівень, що дозволяє уникати концентрації значної кількості контрактів в одних руках. Ліміти по відкритим позиціям стосуються, як правило, спекулянтів та брокерів і не стосуються хеджерів оскільки вони мають позиції на реальному ринку.

Іншим інструментом контролю з боку Комісії є ліміт звітності, який встановлюється для кожного виду контракту. Цей ліміт встановлює максимально високу межу загальної кількості контрактів, як ліквідованих, так і неліквідованих у одного торгівця, перевищивши яку він зобов'язаний подати детальну звітність по всіх своїх операціях.

Не регулюється державою, проте встановлюється біржею ліміти коливання ціни протягом дня для кожного виду контракту. Ці ліміти дозволяють тимчасово уникати стрімкого коливання цін та упорядковувати клірингові розрахунки.

що запровадження ф'ючерсної торгівлі пов'язане з успішною біржовою практикою, яка можлива за наявності на товарному ринку потреби у хеджуванні, у

страхуванні цінового ризику. Тільки потім виникає потреба у законодавчому регулюванні ф'ючерсної торгівлі з метою обмеження спекулятивних махінацій та захисту інтересів хеджерів.

На пострадянському просторі разом із процесами створення товарних бірж, лібералізації цін та інфляції об'єктивно наче склалась потреба у страхуванні цінових ризиків. Концепції товарних бірж, які лягли в основу законодавства були далекими від сучасності. В сучасному розумінні товарна біржа власне і є ф'ючерсною. Для гуртової, оптової торгівлі біржа вже давно

не потрібна, проте саме таке значення біржі знайшло відображення в українському законодавстві. Більш готовими до ф'ючерсної торгівлі виявились торгівці валютою та валютні біржі, оскільки інфляція давала не погані шанси заробити на різниці валютних курсів. Тим не менше, ф'ючерсною торгівлею торгівлю валютою на початку 90-х назвати важко. Послугами біржі користувались виключно спекулянти. Там не було хеджерів, у випадку валютних ф'ючерсів, експортерів та імпортерів, яким необхідно страхувати валютні ризики у торговельних операціях.

Що стосується товарних ф'ючерсів, особливо на сільськогосподарську продукцію, якій властиві сезонні коливання цін, то їх запровадження було і залишається практично неможливим. Ф'ючерсній торгівлі потрібен інтенсивний ринок реальних товарів. В умовах спаду виробництва, занепаду виробничої інфраструктури та державного втручання в ціноутворення ф'ючерсна біржа працювати не буде.

Крім того, учасникам торгівлі потрібні немалі кошти для страхування ціни і підтримки маржі, яких у більшості потенційних хеджерів просто немає. Тим не менше, ф'ючерси достатньо рано з'являються в чинному українському законодавстві.

Ф'ючерсна торгівля в ЗУ "Про оподаткування прибутку підприємств"

Визначення ф'ючерсу як поняття вперше зустрічається у ЗУ "Про оподаткування прибутку підприємств" від 28.12.94. Ф'ючерс включається до поняття "деривативи", яке в свою чергу відноситься до цінних паперів.

В законі даються наступні визначення, що мають відношення до ф'ючерсів:

Цінний папір — документ, що засвідчує право володіння і відносини позики, відповідає вимогам, установленим щодо цінних паперів.

Дериватив — стандартний документ, що засвідчує право та/або зобов'язання придбати або продати цінні папери, матеріальні та нематеріальні активи, а також кошти на визначених умовах у майбутньому. Стандартна форма деривативу встановлюється законодавством. До деривативів належать форварди, ф'ючерси та опціони.

Ф'ючерсний контракт — стандартний документ, який засвідчує зобов'язання придбати або продати цінні папери, товари або кошти, у визначений час та на визначених умовах у майбутньому, з фіксацією цін на момент виконання зобов'язань сторонами контракту. Сторона має право відмовитись від виконання контракту, виключно за згоди іншої сторони. Покупець має право продати контракт без погодження умов продажу з продавцем контракту.

Оскільки ф'ючерсний контракт за формою має багато спільного з форвардним, варто відслідковувати поняття форвардного контракту. В даному законі воно визначається наступним чином:

Форвардний контракт — стандартний документ, який засвідчує зобов'язання особи придбати (продати) цінні папери, товари або кошти у визначений час та на визначених умовах у майбутньому, з фіксацією ціни такого продажу під час укладення контракту.

Як видно із визначень, форвардний контракт відрізняється від ф'ючерсного положенням про фіксацію ціни у момент укладання контракту. У форвардному контракті ціна фіксується в момент укладання контракту і виконання контракту здійснюється в майбутньому по цій ціні. У ф'ючерсному контракті мова також йде про поставку в майбутньому по ціні, яка склалась в майбутньому. Це відповідає дійсності, але не зрозуміло навіщо потрібно укладати ф'ючерсний контракт? Можна здогадуватись, що комусь сильно потрібен товар в майбутньому і він готовий купити його за будь-яку майбутню ціну. Іншими словами, мова може йти про дефіцит якогось товару, що звичайно не має відношення до концепції ф'ючерсної торгівлі.

Деривативи та, відповідно, ф'ючерси віднесені також до поняття "фінансова інвестиція", що є господарською операцією, яка передбачає придбання корпоративних прав, цінних паперів, деривативів та інших фінансових інструментів. Тепер ми маємо віднесення деривативів (ф'ючерсів) до категорії фінансових інструментів. Виділяється два типи фінансових інвестицій: прямі та портфельні. Придбання на фондовому ринку деривативів відноситься до портфельних інвестицій.

Деривативи поділяються за видом цінностей:

Фондовий дериватив стосується купівлі-продажу цінних паперів і його випуск та обіг регулюється ДКЦПФР;

Валютний дериватив стосується купівлі-продажу валюти і регулюється Національним банком України;

Товарний дериватив стосується біржових товарів і підпадає під регулювання товарного біржового ринку.

Згідно цього розподілу деривативи є цінними паперами, що мають обіг на трьох видах ринків: фондовому, валютному та товарному (біржовому), які регулюються трьома відомствами, останнє з яких не вказується. Згідно закону деривативи приносять прибутки, які оподатковуються, або збитки.

Відповідно до закону концепція ф'ючерсної торгівлі виглядає наступним чином. В першу чергу, це стандартизований цінний папір, який невідомо ким емітується. Цей цінний папір, засвідчує зобов'язання купити (продати) реальний товар в майбутньому по ціні, що складеться в майбутньому. Купити (продати) за цим папером можна товари, валюту та цінні папери, які є надзвичайно дефіцитними, бо їх майбутня ціна торгівців абсолютно не цікавить. Цей цінний папір є настільки цінним, що в нього можна вкладати гроші, він є об'єктом інвестиційних операцій, і торгівля ним приносить прибутки, які оподатковуються, або збитки. Ймовірно збитки трапляються, якщо товар перестав бути дефіцитним на момент виконання контракту. Торгівлею цими цінними паперами керують три відомства, останнє з яких не відоме. Можливо ці відомства і є емітентами таких цінних паперів, як ф'ючерси.

Зрозуміло, що концепція ф'ючерсів, закладена в ЗУ "Про оподаткування прибутку підприємств" не має відношення до ф'ючерсної торгівлі, а іншу, виходячи з положень закону, важко уявити. В даному випадку ми маємо справу із не добре продуманим переносом норм зарубіжного законодавства та деякими кумедними вітчизняними інноваціями. Варто зазначити, що нечисельні українські фахівці з біржової справи були більш ніж здивовані, ознайомившись із законом.

"Фондова" течія ф'ючерсного нормотворення

На розвиток окремих положень ЗУ "Про оподаткування прибутку підприємств" Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку (далі ДКЦПФР) 24.06.1997 р. затвердила Правила випуску та обігу фондових деривативів, які стосувались деривативів на фондовому ринку.



У частині Правил, яка стосується визначення понять, визначення деривативів співпадає із визначенням у ЗУ "Про оподаткування прибутку підприємств". Проте визначається поняття "фондовий дериватив" як дериватив, який ДКЦПФР може віднести до похідного цінного паперу, опціону чи ф'ючерсу. При цьому визначення похідного цінного паперу не дається (можна лише здогадуватись, що це дериватив).

Визначення ф'ючерсу подається наступне:

Ф'ючерсний контракт — стандартизований документ, укладений як стандартизований контракт, який засвідчує зобов'язання продати (купити) відповідну кількість базового активу у визначений час у майбутньому з фіксацією ціни базового активу під час укладання контракту

Це визначення суттєво відрізняється від визначення у ЗУ "Про оподаткування прибутку підприємств", а тому суперечить чинному законодавству. Введені нові поняття, які заміняють попередні положення. Положення про зобов'язання продати (купити) "на визначених умовах" заміняється поняттям "стандартизований контракт".

Стандартизований контракт — контракт, в якому кількість, якість, базовий актив та строки виконання є стандартними. Таке визначення є цілком справедливим.

Поняття "базового активу" заміняє попередній перелік предметів зобов'язань "цінні папери, матеріальні або нематеріальні активи".

Базовий актив — предмет деривативу: цінні папери, товари або кошти.

Найбільша відмінність у визначеннях стосується "фіксації цін" у контракті. У попередньому визначенні ціна фіксується "на момент виконання зобов'язань сторонами контракту", а редакції Правил ціна фіксується "під час укладання контракту".

Визначення моменту фіксації ціни було головною відмінністю від форвардного контракту. Тепер визначення форвардного контракту у ЗУ "Про прибуток підприємств" та визначення ф'ючерсного контракту у правилах співпало. У ф'ючерсному контракті ціна фіксується на момент укладання контракту. У фаховій літературі ці визначення дійсно співпадають, проте різниця виявляється у визначенні ф'ючерсного ринку та ф'ючерсної ціни.

Правила визначають також декілька понять, які мають відношення до суті ф'ючерсної торгівлі.

Варіаційна маржа — грошова сума, яка має бути нарахована на кліринговий рахунок учасника торгівлі ф'ючерсними контрактами або списана з цього рахунку за підсумками клірингу щодо кожного торговельного дня.

З цього визначення ми визнаємо, що є поняття торгівлі ф'ючерсними контрактами, учасника цієї торгівлі, клірингового рахунку учасника торгівлі. Проте визначення цих понять не дається, відповідно їх застосування на практиці не видається можливим.

З усіх нових понять маємо визначення торговельного дня.

Торговельний день — визначений правилами організатора торгівлі робочий день або період часу, протягом якого відбувається торгівля деривативами і фіксуються курси, на рівні яких розпочинається укладання угод з деривативами на наступний торговельний день.

Щодо умов ф'ючерсного контракту подається визначення ціни виконання.

Ціна виконання — ціна купівлі (продажу) базового активу, зафіксована в контракті.

З'являється визначення, яке стосується емісії ф'ючерсів, проте в ньому не вказується емітент:

Випуск ф'ючерсів — сукупність усіх ф'ючерсів на певний базовий актив з однаковим терміном дії та датою виконання.

Пункт 2 Правил починається із положення про те, що ф'ючерс може передбачати замість виконання контракту здійснення (отримання) плати, розрахованої в залежності від різниці між ціною виконання та ціною базового активу на момент виконання контракту. Відповідно до існуючої в світі практики ф'ючерсної торгівлі, із цього положення можна вивести одне суттєве поняття. Виконання ф'ючерсного контракту дійсно не обов'язкове і у ф'ючерсній торгівлі контракти виконуються поставкою у 2% випадків. Невиконання контракту можливе лише шляхом офсетної угоди, або протилежної раніше здійсненої угоди. Невиконання шляхом оплати різниці цін зазначених в контракті та тих, що склались на момент виконання контракту властиве форвардному ринку, ринку реального товару.

Далі вказується важливе для ф'ючерсної торгівлі зауваження, що ф'ючерси є похідними цінними паперами (визначення не має) і їх обіг здійснюється тільки на фондових чи товарних біржах. Дійсно ф'ючерсна торгівля можлива тільки на біржах.

Зазначається, що базовим активом є тільки товарні ресурси або кошти (валютні цінності). Використання товарних ресурсів як базового активу ф'ючерсного контракту повинно бути погоджено емітентом у Міністерстві економіки перед реєстрацією випуску контрактів у ДКЦПФР. Використання коштів погоджується у Національному банку. Для чого потрібне таке погодження і за яких умов ці відомства можуть не погодитись із випуском, не вказується. Відповідно чиновники можуть самі визначати критерії погодження, що загрожує корупцією. Насправді

Правила випуску та обігу фондових деривативів стали дійсно прогресивним кроком у визначенні концепції ф'ючерсної торгівлі, хоча їм властиві недоліки калькування положень зарубіжного законодавства.

Помітно, що розробники Правил мали достатній рівень компетентності в питаннях ф'ючерсної торгівлі, проте більшість понять та механізмів операцій із ф'ючерсами залишилися нерозкритими.

Постанова КМУ №632 від 19.04.99 "Про затвердження Положення про вимоги до стандартної (типової) форми деривативів" вийшла з метою удосконалення механізму укладення господарських угод відповідно до ЗУ "Про оподаткування прибутку підприємств". Визначення понять у цьому документі знову різняться від попередніх. Подібним до попередніх документів залишилось тільки визначення деривативів. Якщо у Правилах ДКЦПФР містилось визначення варіаційної маржі, то тепер, через два роки, з'являється визначення початкової маржі.

таке погодження потрібне за умови, що Міністерство економіки може дати висновок про потребу страхування ціни на певному ринку. Біржа, в сучасному розумінні, сама досліджує ринки і не зацікавлена терпіти збитки від випуску ф'ючерсів по яким не буде інтенсивної торгівлі.

Достатньо уваги приділено умовам випуску ф'ючерсних контрактів, що є достатньо прогресивним кроком у проясненні концепції ф'ючерсної торгівлі.

Емітентом ф'ючерсних контрактів є розрахунково-клірингова палата, створена фондовою або товарною біржею і розрахунково-кліринговий банк, зареєстрований ДКЦПФР

Біржі повинні зареєструвати правила організації торгівлі ф'ючерсними контрактами. Зазначено два обов'язкових положення таких правил, які не є суттєвими для ф'ючерсної торгівлі. Має бути передбачена можливість відмови будь-якої із сторін контракту від його виконання виключно за наявної згоди іншої сторони, що не суттєво для ф'ючерсної торгівлі. Також повинно передбачатись право покупця ф'ючерсного контракту на його продаж без згоди іншої сторони. Без цього, дійсно, торгівля ф'ючерсами втрачає будь-який сенс.

Для реєстрації випуску ф'ючерсних контрактів емітент подає заяву, зразок сертифікату ф'ючерсу, визначення базового активу із дозволами Міністерства економіки або Нацбанку, інформаційне повідомлення із описом ризиків, пов'язаних "з інвестуванням у дані товарні ф'ючерси". Також, емітент подає вимоги до обчислення варіаційної маржі. Ці вимоги цілком відповідають принципам регулювання ф'ючерсними контрактами.

Із Правил стає зрозумілим, що державним контролюючим органом для ф'ючерсної торгівлі, як фондовими, так і товарними ф'ючерсами стає ДКЦПФР, що суперечить законодавству.

Початкова маржа — кошти (цінні папери), які необхідно внести для укладання ф'ючерсного контракту.

До визначення поняття маржі справа так і не дійшла.

Нагадаємо, що у ф'ючерсній торгівлі маржа — це застава, яка виплачується сторонами угоди до Клірингової палати для забезпечення своїх зобов'язань. Первинна маржа — це сума, встановлена Кліринговою палатою в залежності від кон'юнктури ринку у розмірі, необхідному для того, щоб купити чи продати ф'ючерсний контракт. Варіаційна маржа — це сума, яка повинна бути внесена власником контракту в зв'язку із несприятливим відхиленням

поточної біржової ціни від ціни раніше укладеного ф'ючерсного контракту.

Важливим досягненням у справі визначення понять стали поняття учасників ф'ючерсної торгівлі — покупця та продавця за деривативами.

Продавець за деривативом — особа, яка згідно з форвардним (ф'ючерсним) контрактом має продати базовий актив контракту.

Покупець за деривативом — особа, яка згідно з форвардним (ф'ючерсним) контрактом має купити базовий актив контракту.

Визначення форвардного контракту зазнало змін порівняно із ЗУ "Про оподаткування прибутку підприємств" та Правилами випуску та обігу фондових деривативів. Визначення форварду як "стандартного документа", замінюється на "двосторонню угоду за стандартною формою", що стає ключовою відмінністю цього контракту від ф'ючерсного, який у визначенні залишається "стандартним документом". Відмінностей за моментом фіксації цін вже не має.

Вперше у нормативних актах щодо ф'ючерсів зазначаються реквізити контракту. До реквізитів контракту відносяться назва контракту, вид контракту (з поставкою чи без), сторони контракту, базовий актив з характеристиками, обсяг контракту, розмір початкової маржі, механізм визначення ціни на момент виконання, ціна виконання, одиниця виміру ціни, термін виконання, відповідальність сторін, порядок розгляду спорів, адреси, печатки, підписи, банківські реквізити сторін.

Знову ж нагадаємо, що головною вимогою до ф'ючерсного контракту є максимальна стандартизація по всім параметрам крім ціни, яка визначається під час біржових торгів. В першу чергу, біржею стандартизується кількість товару, що продається по одному контракту. Ця кількість називається одиницею контракту (наприклад, один контракт — 5 тонн пшениці). Можливо одиниця контракту відповідає українському поняттю "об'єм контракту". Іншою важливою умовою є спосіб котирування цін, наприклад, котирування пшениці у гривнях за тонну. Далі визначається мінімальне коливання ціни контракту, тобто визначена одиниця зменшення чи збільшення ціни за одиницю товару, з використанням якої робляться пропозиції під час відкритих торгів. В контракті визначається початкова маржа та денні ліміти коливання ціни. В контракті обов'язково вказуються строки поставки. З допомогою одиниці контракту та способу котирування визначається вартість контракту та її зміни і це мабуть стосується положення Постанови №632 щодо "механізму визначення ціни на момент виконання".

Можливо під реквізитом "вид контракту (з поставкою чи без)" мається на увазі визначення чи буде контракт врегульований офсетною угодою чи поставкою. Проте визначень зворотної (офсетної) угоди ми в тексті Постанови не знаходимо.

"Аграрна" течія у ф'ючерсному нормотворенні

У сфері аграрних відносин державна влада проявила інтерес до ф'ючерсної торгівлі з початку 1995 року, коли вийшов Указ Президента № 63/95 від 18.01.95 "Про заходи щодо реформування аграрних відносин". Головною метою Указу стала ідея розвитку спеціалізованих аграрних бірж. До створення цих бірж, Нацбанк зобов'язувався організувати проведення торгів на Українській міжбанківській валютній біржі ф'ючерсними та форвардними контрактами під закупівлю сільгосппродукції. Планувалось подальше проведення цих торгів на аграрних біржах. Цим же документом передбачалась розробка Правил організації та проведення торгів ф'ючерсними та форвардними контрактами під закупівлю сільськогосподарської продукції. Також планувалось виробити методику визначення цін на сільськогосподарську продукцію, з яких слід виходити при укладенні ф'ючерсних та форвардних контрактів.

Постанова КМУ від 18.01.95 №37 "Про забезпечення матеріально-технічними ресурсами сільськогосподарського виробництва у 1995 р." передбачала наказ концерну "Укragротехсервіс" укласти ф'ючерсні угоди з товаровиробниками на закупівлю зерна пшениці. Угоди мали укладатись із розрахунку ціни зерна \$70 за тонну. Концерн зобов'язувався забезпечити поставку цієї пшениці в держрезерв до 1 жовтня 1995 року. З цих положень зрозуміло, що автор постанови не мав чіткого уявлення про ф'ючерсну торгівлю і можливо переплутав ф'ючерсну угоду із форвардною.

Постанова ВРУ від 14.02.95 №55 "Про стан підготовки та створення сприятливих економічних умов для проведення весняно-польових робіт у 1995 році" передбачала закупівлю зерна державою здійснювати на умовах форвардного (ф'ючерсного) фінансування з частковою авансовою платою не більше 50% біржової ціни. Тут ми маємо підтвердження відсутності розуміння різниці між ф'ючерсом та форвардом у законодавця. Крім того, важко зрозуміти термін ф'ючерсне фінансування.

Наказ Міністерства сільського господарства та продовольства України №103/44/62 від 03.04.96 "Про затвердження Типових правил торгівлі сільськогосподарською продукцією" продемонстрував особливості понятійних та концептуальних розробок чиновників Мінагропрому. Подаються наступні визначення:

Форвардна угода — відстрочена (від 30 до 360 днів) взаємна передача прав та обов'язків щодо реальної сільськогосподарської продукції.

Ф'ючерсна угода — взаємна передача прав та обов'язків щодо стандартного контракту.

Стандартний контракт — контракт, в якому кількість, якість, базис поставки та строки виконан-

ня є стандартними. Змінною величиною є ціна, що визначається в процесі біржового торгу.

Із цих визначень зрозуміло, що форвардний контракт не має відношення до стандартизації, проте його визначення дає чітке уявлення про особливості такого виду контракту. Важливим є посилення на "реальну сільськогосподарську продукцію", що підкреслює значення цього контракту саме на ринку реальних товарів. Із сподіваннями можна здогадуватись, що цим підкреслюється різниця між ф'ючерсним та реальним ринком.

Визначення ф'ючерсної угоди унікальне та досить парадоксальне. Якщо припустити, що між угодою та контрактом різниця не велика, то можна зрозуміти, що ф'ючерсний контракт — це контракт на купівлю (продаж) якогось стандартного контракту. З контексту здогадуємось, що мова йде про торгівлю стандартними контрактами, оскільки угоду можна розуміти в сенсі російського слова "сделка" і дане визначення є першим і єдиним визначенням ф'ючерсної торгівлі в українських нормативних актах. Визначення стандартного контракту цілком відповідає вимогам стандартизації ф'ючерсного контракту і вперше вказується головна особливість ф'ючерсу, що його ціна визначається в ході біржових торгів. Таким чином, під стандартним контрактом слід розуміти ф'ючерсний контракт. На жаль, Типові правила відсилають питання здійснення ф'ючерсної торгівлі до необхідності розробки Правил торгівлі типовими контрактами, які на жаль до тепер не побачили світ.

В дусі особливостей розуміння ф'ючерсної торгівлі чиновниками від аграрного ринку була

підготовлена Постанова КМУ від 05.08.97 №648 "Про концепцію розвитку біржового ринку сільськогосподарської продукції". Концепція містить декілька прогресивних положень, не властивих, наприклад, концептуальним поглядам ДКЦПФР. Так, визначена така функція бірж, як запровадження торгівлі ф'ючерсними угодами та опціонами на сільськогосподарську продукцію.

Доля ф'ючерсної торгівлі повинна була вирішуватись на другому етапі реалізації Концепції, строки якого не визначаються. Передбачалося забезпечення системи страхування від фінансового ризику на біржовому ринку сільськогосподарської продукції через запровадження ф'ючерсних угод. Очевидно, що мета ф'ючерсної торгівлі визначена тут не зовсім вірно, оскільки через ф'ючерсні угоди страхується ціновий ризик на реальному ринку, а не фінансовий ризик на біржовому. Тим не менше, це перше в історії українського нормотворення визначення мети чи призначення ф'ючерсної торгівлі і це варто підкреслити.

Для запровадження ф'ючерсних угод передбачається створення законодавчих та нормативних актів стосовно стандартизації елементів біржових торгів та створення системи клірингового обслуговування. Хоча не дуже зрозуміло що таке "стандартизація елементів біржових торгів" (можливо йдеться про правила торгів), наміри розвивати законодавство про ф'ючерсну торгівлю та клірингове обслуговування не можуть не радувати. На жаль, на сьогоднішній день таке законодавство відсутнє.

ВИСНОВОК

Таким чином, адекватної світовому досвіду концепції розвитку та законодавчо-нормативного врегулювання ф'ючерсної торгівлі за десять років в Україні так і не вироблено. На даний момент продовжують діяти безглузді положення про ф'ючерси ЗУ "Про оподаткування прибутку підприємств". Оскільки цей закон визначив три відомства, які повинні були регулювати ф'ючерсну торгівлю, кожне з цих відомств в своєму стилі почало розвивати нормативну базу. ДКЦПФР у 1997 р. та КМУ у 1999 р. зробили спробу ліквідувати неточності і протиріччя, притаманні законодавству, проте визначити ключові поняття та механізми ф'ючерсної торгівлі так і не вдалось. Особливо це стосується понять ф'ючерсного ринку та ціноутворення у ф'ючерсній торгівлі. "Аграрна" течія у ф'ючерсному нормотворенні, ініційована Президентом, позитивом мала зосередження уваги на біржі, як єдиному можливому інституті ф'ючерсної торгівлі. Тим не менше, повного розуміння основ цього ринку продемонстровано не було, а тому зусилля Мінагропрому запровадити торгівлю ф'ючерсами не мало успіху.

Отже, відсутність розуміння суті ф'ючерсної торгівлі представниками законодавчої та виконавчої влади, відсутність необхідних концептуальних та наукових розробок, слабкість ринків реальних товарів, мінімізація торгівлі, незацікавленість її учасників у страхуванні цінових ризиків, плутанина у діючому законодавстві стали основними причинами безуспішності заходів запровадження такого революційного механізму досконалої конкуренції, як ф'ючерсна торгівля. У зв'язку з цим, сподівання засновників Української ф'ючерсної біржі за півроку розпочати торгівлю ф'ючерсними контрактами та досягнути до кінця 2003 р. об'єму торгів у \$250 млн. здаються примарними. Навіть якщо реклама ф'ючерсів серед потенційних українських хеджерів пройде успішно і вдасться залучити їх кошти будь-які помилки в організації торгів, недостатність контролюючих на нормативних заходів щодо спекуляції на біржі обернуться наслідками куди важчими, ніж наслідки трастових зловживань середини 90-х.

ЗАПРОПОНОВАНІ ЗМІНИ ДО ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ЗМІ ТА ВІДПОВІДНІСТЬ МІЖНАРОДНИМ НОРМАМ СВОБОДИ САМОВИРАЖЕННЯ

Федеріка ПРІНА,

Представник міжнародної організації "Артикль 19" в Україні, Білорусі та Молдові



Сьогодні українське законодавство про ЗМІ знаходиться в стані перегляду. Так, зокрема, на парламентських слуханнях з питань свободи слова та цензури в Україні (4 грудня 2002 року) було представлено пакет поправок до чинного законодавства та проект Постанови за результатами слухань "Суспільство, засоби масової інформації, влада: свобода слова та цензура в Україні", що були підготовлені громадськими організаціями та профільним Комітетом Верховної Ради.

Зараз Верховна Рада України розглядає запропоновані зміни та доповнення, і поки відбувається обговорення цих питань, важливо звернути особливу увагу на те, що всі поправки повинні відповідати міжнародним стандартам свободи вираження поглядів і, зокрема, нормам, що випливають із міжнародних зобов'язань України. Право на вільне самовираження і відповідно право громадськості на інформацію належать до фундаментальних прав людини й основ демократії, а тому повинні перебувати під спеціальним захистом. Особливо важливо дотримуватися цих принципів у країнах з перехідною демократією, таких як Україна.

МІЖНАРОДНІ НОРМИ

У відповідності до статті 10 Європейської конвенції про захист прав і основних свобод людини і громадянина (Європейська конвенція), до якої приєдналася Україна:

Кожен має право на свободу самовираження. Це право включає свободу дотримання своїх поглядів, отримання і передачі інформації та ідей без втручання органів державної влади і незалежно від кордонів. Ця стаття не перешкоджає державам вимагати ліцензування діяльності радіомовних, телевізійних або кінематографічних підприємств.

Право на свободу самовираження було визнано Європейським судом з прав людини наріжним каменем демократії, і тому воно має користуватися особливим захистом. Суд часто наголошував, що свобода самовираження "є однією з найважливіших основ [демократичного] суспільства та однією з головних умов розвитку і вдосконалення кожної людини."¹

Це переконання знайшло своє підтвердження у Декларації про свободу самовираження та інформації, прийнятій Радою Комітету Міністрів Європи у 1982 р.:

Свобода слова та інформації є необхідною для соціального, економічного, культурного і політичного розвитку кожної людини, а також умовою гармонійного розвитку соціальних і культурних груп, націй і міжнародного співтовариства.

Подібні гарантії також закладені у статті 19 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права, ратифікованого Україною.

Законні обмеження

Частина 2 статті 10 Європейської конвенції про захист прав і основних свобод людини і громадянина передбачає певні обмеження на свободу самовираження:

Здійснення цих свобод, оскільки воно пов'язане з обов'язками і відповідальністю, може підлягати таким формальностям, умовам, обмеженням або санкціям, що встановлені законом в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадської безпеки, для охорони порядку або запобігання злочинам, для охорони здоров'я або моралі, для захисту репутації або прав інших осіб, для запобігання розголошенню конфіденційної інформації або для підтримання авторитету і безсторонності суду.

Таким чином ці обмеження є законними, лише якщо вони відповідають трьом суворим вимогам.² По-перше, втручання державних органів повинно відбуватися на законних підставах. За твердженням Європейського суду з прав людини, цю вимогу можливо виконати лише за наявності закону "сформульованого достатньо точно, щоб дозволити громадянину регулювати свою поведінку."³

По-друге, таке втручання повинно переслідувати законну ціль. Перелік цих цілей як у ч. 2 ст. 10

¹ Хендсайда проти Великобританії, 07.12.1976, Заява No. 5493/72, §46.

² Сандей Таймс проти Великобританії, 26.04.1979, Заява No. 6538/74, § 49.

³ Сандей Таймс проти Великобританії, op cit, § 49.

Європейської конвенції, так і ч. 3 ст. 19 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права є виключним у тому смислі, що жодна інша ціль не вважається законною підставою для обмеження свободи самовираження.

По-третє, обмеження повинні бути дійсно необхідними для забезпечення однієї з цих цілей. "Необхідність" у цьому випадку означає, що повинна бути "нагальна соціальна потреба" для обмеження свободи слова. Причини, якими держава виправдовує накладення обмежень, повинні бути "відповідними і достатніми", а самі обмеження мають бути співмірними цілям, що переслідуються.⁴

Європейський суд також детально визначив принцип "співмірності". Відповідно до нього, для визнання обмеження свободи слова легітимним суд має переконатися, що оскаржуване діяння не є питанням "безперечної громадської важливості". Держава також повинна довести, що має підстави бути "абсолютно впевненою", що розкриття визначеної інформації матиме значні негативні наслідки.

Суд також наголосив, що жоден спосіб самовираження не виключається з-під захисту, хоча політичний дискурс має користуватися найширшою свободою (наприклад, у порівнянні з художнім чи

підприємницьким самовираженням). Вираження політичних поглядів сприймається Судом як таке, що має важливий вплив на розвиток демократичного суспільства через сприяння політичній і соціальній свободі слова. Крім цього, захист вираження політичних поглядів підвищує значення ЗМІ як "громадського спостерігача" або "сторожового пса" і дає їм можливість відігравати важливу роль у суспільстві, що сприяє посиленню відповідальності уряду:

У той час як преса не повинна переступати визначеної межі [для захисту інтересів, викладених у ч. 2 ст. 10 Європейської Конвенції] ... тим не менше, на ній лежить обов'язок передавати інформацію та погляди, які становлять громадський інтерес. Її завдання полягає не лише у передачі інформації та поглядів: громадськість також має право отримувати їх. Якби це було не так, преса не змогла б відігравати свою важливу роль "сторожового пса."

Отже, якщо оспорюване вираження поглядів становить "громадський інтерес", то цей факт зазвичай переважає на користь розголошення інформації. Суд поставив всі питання громадського інтересу в один ряд з політичною свободою слова, коли він постановив, що "не існує приписів ... для визначення різниці ... між вираженням політичних поглядів та іншими питаннями, що стосуються громадськості."⁸

ЄВРОПЕЙСЬКА КОНВЕНЦІЯ ПРО ЗАХИСТ ПРАВ І ОСНОВНИХ СВОБОД ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА В УКРАЇНІ

Держави-учасниці Ради Європи, які підписали Європейську Конвенцію, мають правове зобов'язання забезпечити впровадження цієї конвенції і надати засоби правового захисту на випадок порушення визнаних конвенцією прав. Крім цього, у відповідності до ст. 9 Конституції України чинні міжнародні договори є частиною національного законодавства України. Хоча Україна лише недавно ратифікувала вищезазначену конвенцію, цей документ було визнано "живим актом", оскільки він розвивався протягом п'яти десятиліть з часу його прийняття разом з еволюцією системи цінностей держав-учасниць, старих і нових.

Позитивні зобов'язання

Держави-учасниці повинні не просто уникати порушення прав вільного самовираження, але й виконувати свої позитивні зобов'язання забезпечувати кожному можливість скористатися цим правом. У відповідності до ст. 10, термін "кожен" відноситься не лише до "журналістів" чи "громадян", але і до всіх, хто перебуває на території держав-учасниць, включаючи іноземців і осіб без громадянства.

Позитивні зобов'язання держав-учасниць полегшувати та сприяти роботі ЗМІ знайшли своє відображення у Декларації про свободу самовираження та інформації, яка, серед іншого, передбачає, що "[держави, які підписали Європейську конвенцію] вживають заходи для колективного забезпечення охорони прав на свободу слова та інформації". До того ж, вони "мають обов'язок не лише попереджувати порушення права на свободу слова та інформації, а і розробляти відповідні напрямки державної політики, спрямованої на становлення якомога більшої кількості ЗМІ та забезпечення багатоманітності джерел інформації, створюючи таким чином умови для різноманітності ідей і поглядів..." Таким чином, "ЗМІ... повинні давати можливість самовираження різним суспільним групам, включаючи мовні, соціальні, економічні, культурні та політичні меншини."⁹

Отже, позитивні зобов'язання включають забезпечення права доступу до різноманітних джерел інформації та ідей. Все ще обговорюється питання про доцільність підтримки економічних умов існування ЗМІ. Наприклад, це стосується питання, чи держави-учасниці повинні надавати субсидії — чи

⁴ Лінгенс проти Австрії, 08.07.1986, Заява No. 9815/82, §§ 39-40.

⁵ Сандей Таймз проти Великобританії, *supra*, §§ 65-66

⁶ Див. приклад Торгейр проти Ісландії, 25.06.1992, Заява No. 13778/88, § 63

⁷ Торгейр проти Ісландії, *supra*, § 63; Кастеллз проти Іспанії, 23.04.1992, Заява No. 11798/85, §43; Обзервер та Гардіан проти Великобританії, 26.11.1991, Заява No. 13585/88, § 59 (6).

⁸ Торгейр проти Ісландії, *supra*, § 64.

⁹ Рекомендація 99(1) Комітету Міністрів держав-учасниць "Про заходи спрямовані на сприяння багатоманітності ЗМІ", від 19.01.1999.

інші види допомоги — невеликим компаніям, де трансляція здійснюється меншинами або для меншин. У відповідності до Рекомендації 99(1)¹⁰, держави-учасниці Ради Європи повинні "розглянути можливість запровадження схем безпосередньої та опосередкованої фінансової підтримки як преси, так і телерадіомовних ЗМІ з метою збільшення кількості та диверсифікації засобів масової інформації, особливо на регіональному та місцевому рівнях". В Україні економічні труднощі, з якими стикаються невеликі ЗМІ, погіршують їхню здатність вчасно поширювати інформацію в інтересах громадськості. Тому субсидії посприяли б збільшенню кількості таких ЗМІ. Однак надання субсидій державами-учасницями не повинно ніяким чином впливати на незалежність ЗМІ як реципієнтів коштів.¹¹

Інша проблема полягає в тому, що органам державної влади часто не вдавалося у судовому порядку переслідувати осіб, що обвинувачувалися у залякуванні журналістів, особливо у регіонах. Бажання змінити цю ситуацію лежить в основі запропонованих поправок до чинного законодавства про ЗМІ, що було включено до вищезазначеної Постанови та відповідного проекту закону з метою модифікувати чинне законодавство і визнати втручання у роботу журналістів злочином. Українському уряду також не завжди вдавалося до кінця розслідувати справи, пов'язані із залякуванням журналістів, і притягнути винних до відповідальності. Той факт, що велику кількість справ, починаючи із резонансних (Гонгадзе, Александров і Коломієць) до численних менш відомих, так і не було вирішено, примушує багатьох журналістів працювати у стані постійного страху.

Одним з багатьох прикладів безкарності є справа Володимира Бойка, журналіста з Донецької області, який працював у газеті "Салон Дона і Баса" та Інтернет-сайті "Обком", і якого було заарештовано 5 липня 2002 р. нібито за несплату податків. Це сталося після того, як він опублікував ряд статей, в яких критикувалася податкова адміністрація. Володимир Бойко кілька разів подавав скарги на вчинені щодо нього діяння, різні форми залякування, однак місцеві суди відмовилися їх розглядати. Конкретних спроб притягнути винних у таких посяганнях до відповідальності так і не було.

Саме тут українським ЗМІ можуть стати в нагоді норми міжнародного права. Ратифікація Україною Європейської конвенції про захист прав і основних свобод людини і громадянина означає, що Європейський суд з прав людини є тепер найвищим судом у країні. Рішення Європейського суду повинні, *de jure*, застосовуватися судами всіх

¹⁰ Ibid.

¹¹ У відповідності до Рекомендації 99(1), субсидії надаються "на підставі об'єктивних і неупереджених критеріїв у відповідності до прозорого порядку, за яким здійснюється незалежний контроль."

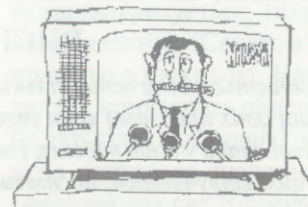
¹² Рекомендація 99(1).

рівнів, від місцевого до Верховного Суду. Для того, щоб подати позов до Європейського суду з прав людини, потерпілі повинні спочатку використати всі наявні національні засоби правового захисту. Однак, якщо позивачі зможуть довести, що ці засоби неефективні, Європейський суд з прав людини може виступити як суд першої інстанції, наприклад, у таких ситуаціях, як та, що виникла з Володимиром Бойком.

Негативні зобов'язання

Українським органам державної влади не лише часто не вдавалося виконувати свої позитивні зобов'язання сприяти розвитку багатоманітності ЗМІ. Їх також нерідко звинувачують у цензурі та вживанні заходів, які накладають незаконні обмеження на право вільного самовираження.

Наприклад, у ряді областей України для залякування ЗМІ використовуються податкові адміністрації. У світлі такої ситуації деякі журналісти вважають, що для обмеження вільного потоку інформації не потрібно офіційного державного апарату цензури в Україні, оскільки багато журналістів

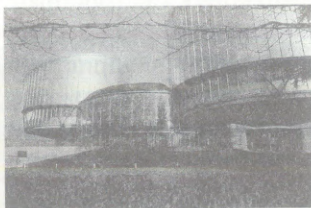


добровільно вдаються до самоцензури, реагуючи на тиск і засоби залякування, що використовуються місцевими органами державної влади.

Інша проблема полягає у зосередженні ЗМІ у руках кількох багатих осіб, особливо поза межами великих міст, що обмежує розповсюдження багатоманітності поглядів. Для вирішення цієї проблеми державі потрібно прийняти відповідне законодавство, щоб уникнути зосередження ЗМІ в одних руках і створити умови для розвитку малих ЗМІ. Тому законодавчі положення повинні бути "розроблені з метою попередження і протидії зосередженню ЗМІ у руках обмеженої кількості власників, що може поставити під загрозу багатоманітність ЗМІ на національному, регіональному і місцевому рівнях". Ці положення також повинні "визначити граничні межі, ... порядок ліцензування і та здійснення інших подібних процедур, спрямованих на обмеження впливу, що може мати певне господарське товариство чи група в одному чи кількох медіа секторах."¹²

Способи сприяння впровадженню Європейської конвенції

Як уже зазначалося, Україна взяла на себе правове зобов'язання повного впровадження Європейської конвенції. Для ефективного виконання цього завдання існує потреба як в освітній, так і



політичній волі. Остання буде значною мірою залежати від позиції органів державної влади та їхнього відношення до норм міжнародного права. Однак політичну волю можна посилити через покращення поінформованості, а отже і відповідних сподівань, широкої громадськості. Пізніше громадськість зможе посилити свій тиск, що вже здійснюється міжнародним співтовариством на державних службовців, які не бажають змін.

Підготовка юристів, журналістів і суддів є такою ж важливою, як і інформування громадськості. Наприклад, Рада Європи недавно провела серію навчальних семінарів із застосування ст. 10 Європейської конвенції для суддів у кількох областях України. Ця ініціатива завершилася одноденною підсумковою сесією, яка відбулася у грудні 2002 р. у Києві і на якій зібралися інструктори та стажери. Суть цієї сесії полягала в тому, що, хоча більшість суддів стверджували, що вони стали

краще розуміти значення ст. 10 після проходження навчального семінару, вони все таки ще відчували поляризацію між страсбурзьким і українським правом. Тому багато суддів висловили думку про необхідність продовження навчання для ознайомлення з технікою застосування принципів Європейської конвенції в українських умовах.

Слід зазначити, що деякі західноєвропейські країни десятиліттями інкорпоровали принципи Європейської конвенції у своє національне законодавство. У цьому відношенні Великобританія лише у 1998 році прийняла Закон про права людини. Ряд країн проявили небажання повністю впроваджувати рішення Європейського суду, оскільки прихильність і воля є такими ж важливими, як і знання. Як було зазначено під час семінару Ради Європи, по суті суддям потрібно лише почати із, наприклад, посилення на прецеденти, що виникали внаслідок застосування Європейської конвенції, у своїх рішеннях, так як це робиться у всіх інших державах-учасницях, які спочатку скептично ставилися до судових рішень як до чогось невластивого їхній системі права.

ВИСНОВКИ

Зараз в Україні розглядається величезна кількість нових законодавчих положень. Серед журналістів відчувається нове розуміння їхніх проблем і вони гостро реагують на те, що вони сприймають як надмірне втручання органів державної влади у їхню роботу, і що вони прирівнюють до цензури. Страйком, що було організовано для боротьби з цим втручанням, поставив собі за мету довести, що цензура існує в Україні, і що держава повинна прийняти законодавство, яке б унеможливило збереження такого status quo. До тиску всередині країни додається також активність міжнародних організацій, таких як ARTICLE 19, діяльність яких спрямована на те, щоб змусити державну владу в Україні поважати новонабуті міжнародні правові зобов'язання, особливо ті, які виникають із членства в Раді Європи. У той час, як ратифікація міжнародних норм не може бути панацеєю від усіх проблем, вона забезпечує всіх експертів, які займаються проблемами прав людини, і журналістів конкретними засобами, за допомогою яких можна зупинити використання технологій, що придушують незалежні голоси. Деякі судді вже почали посилалися у своїх рішеннях на прецеденти, що виникли внаслідок застосування Європейської Конвенції. Результатом будь-яких вдосконалень у процесі впровадження ст. 10 буде покращення розуміння громадськістю поточних політичних відносин і здатності приймати участь у політичних процесах, що відбуваються у країні. Це забезпечить вищу підзвітність народних обранців, а також покращить прозорість державних інституцій. А це саме ті елементи, які є важливими для молодій демократичній країні.

ПАРЛАМЕНТ ІТАЛІЇ

Оксана ЦАРЕНКО,
Анжела ЄВГЕНЬЄВА,
Лабораторія законодавчих ініціатив

Італія — перша країна, в якій була встановлена фашистська диктатура. Прихід до влади харизматичного дуче — Б. Муссоліні у 1922р. не лише загальмував розвиток демократичних інституцій на чверть століття, а й заклав передумови до подальшої політичної нестабільності. Саме тому створенню ефективно функціонуючого законодавчого органу, що мав стати осередком демократії та політичного плюралізму, приділялась значна увага.



Характерною особливістю Італії є те, що власне Італійська Конституція не розмежовує Сенат та Палату депутатів з точки зору їх компетенції, внутрішньої структури та процедур. Це було обумовлено, насамперед, історичним розвитком італійського парламентаризму. Після падіння фашистського режиму в Італії політичні партії, що брали участь в русі опору, виступили за докорінну зміну державного устрою. Референдум 2 червня 1946 р. поклав край традиційній для Італії монархії, слабкість якої власне і призвела до фашистського заколоту. Одночасно за пропорційною системою були обрані Установчі збори, що склалися з 222 депутатів. Близько 80 % місць в ньому отримали антифашистські та демократичні сили, в основному лівого спрямування, що в подальшому відбилосся на змісті Конституції. Зважаючи на те, що жодна з політичних партій не мала абсолютної більшості в Установчих зборах (хрис-

тианські демократи — 35, 2 %, соціалісти — 20, 7 %, комуністи — 19, 7 %), норми Конституції, що стосувались законодавчого органу влади, були результатом компромісу.

СЕНАТ

Двопалатна структура італійського парламенту характеризується, таким чином, сильною верхньою палатою (Сенатом), яка є практично рівноправною з нижньою. Навіть у тих випадках, коли палати приймають рішення спільно, той факт, що Сенат кількісно удвічі менший за Палату депутатів, істотного значення не має, бо депутати та сенатори під час голосування рахуються за своєю належністю не до палати, а до політичної партії. Розбіжності між Сенатом та Палатою депутатів щодо тих чи інших питань, як правило, не мають політичного характеру. Оскільки істотних відмінностей у порядку формування обох палат немає, політичний склад Сенату та Палати депутатів майже ідентичний. На конституційному рівні закріплено, що Сенат та Палата депутатів беруть рівну участь в управлінні державними справами, вони не представляють різні суспільні інтереси.

На думку відомого дослідника італійського парламентаризму професора Джеймса Ньюелла, різниця між обома палатами така прозора, що це дає змогу говорити про створення майже досконалої моделі двопалатної системи.

Сфера повноважень Сенату є досить широкою, що характерно для парламентської республіки. Діяльність Сенату зводиться до таких основних напрямків:

- **законодавча сфера.** Сенат разом із Палатою депутатів бере участь у законодавчому процесі. Конституція Італії закріплює, що законодавча функція здійснюється обома палатами. Законопроект має бути схвалений як Сенатом, так і Палатою депутатів.
- **участь у формуванні інших органів влади.** З одного боку, Сенат та Палата депутатів наділені рівними правами щодо формування ключових структур

державного апарату. Так, Президент обирається Парламентом на спільному засіданні всіх членів обох Палат. Але традиційно вплив Сенату є визначальним, а позиція лідерів політичних сил у Сенаті має великий авторитет та привертає значно більшу увагу засобів масової інформації, ніж позиція лідерів Палати депутатів. У разі ж якщо Президент не може виконувати свої обов'язки, його функції здійснює саме Голова Сенату.

- **зовнішня діяльність.** На відміну від Сенату США, без згоди якого Президент не має права укласти жодного міжнародного договору, повноваження італійського Сенату у зовнішній політиці є обме-

женими. Так, ратифікація міжнародного договору вимагає дозволу Сенату та Палати депутатів лише за певних умов, наприклад, якщо такий договір передбачає зміну території, чинних законів, або пов'язаний із судовим врегулюванням, збільшенням фінансового тягаря тощо.

➤ **контроль за діяльністю центральних органів виконавчої влади.** Сенат та Палата депутатів здійснюють повноваження у цій сфері відносно самостійно один від одного. Так, задля того, аби притягти до політичної відповідальності Уряд Італії, Сенат може прийняти "резолюцію недовіри", проект якої має бути ініційований не

менш як 1/10 членів Сенату та прийнятий простою більшістю голосів. Однак відсутність необхідності окремого узгодження позицій Сенату із Палатою депутатів не є причиною рекордно швидкої зміни урядів, оскільки на практиці Уряд часто йде у відставку не очікуючи резолюції недовіри. Цікаво, що жоден з майже 50 урядів, які знаходились при владі до вищезазначеної конституційної реформи 1993р., не був скинутий конституційним шляхом. Основною причиною політичної нестабільності був саме розкол в коаліційному блоці політичних партій.

ПОРЯДОК ФОРМУВАННЯ

Всього до складу Італійського Сенату входить 321 сенатор, з них 315 — обираються прямими виборами, 5 — призначаються Президентом Республіки за видатні досягнення у соціальній, науковій, художній та літературній сферах, 2 — входять до Сенату за посадою (колишні Президенти Італії). Система виборів до органів законодавчої влади зазнала значних змін у 1993р., коли під впливом ініційованого державою суспільного руху

по боротьбі з корупцією (операція "Чисті руки") відбулися значні політичні зрушення, реальні конституційні зміни. Італійське виборче законодавство до 1993 р. передбачало формування Сенату лише за пропорційною системою без будь-яких обмежень. Результатом цього була наявність великої кількості фракцій, що перешкоджало формуванню стійкого уряду та його нормальному функціонуванню.

Політична нестабільність в італійському парламенті до конституційної реформи 1993р. призвела до рекордно малих для Європи строків перебування уряду при владі. Так, середня тривалість "життя" італійського уряду становила 9 місяців 20 днів.

На референдумі 18 — 19 червня 1993р. понад 80 % виборців, які проголосували, висловились за введення мажоритарної системи виборів до Сенату. Керуючись результатами референдуму, Парламент розробив два нові виборчі закони, що докорінно змінили виборчу систему. Відтак, тепер 3/4 конституційного складу Сенату обираються за мажоритарною системою відносної більшості у одномандатних виборчих округах, а 1/4 — за про-

порційною виборчою системою у багатомандатних виборчих округах. Місця між партіями, які висунули списки у багатомандатних округах, розподіляються пропорційно до кількості поданих за них голосів виборців. Значну роль відіграють "додаткові мандати", що отримує партія, яка в результаті поділу голосів виборців, поданих за її список, на виборчу квоту отримує найбільшу кількість неврахованих таким чином голосів.

Таблиця 1. Результати останніх виборів до сенату (13 травня 2001 року)

Політична партія/група (ідеологічний напрям)	% голосів	Кількість місць
<i>Блок "Дім свободи"</i> (див. результати виборів до Палати депутатів)	42,5%	177
<i>Блок "Оливкове дерево"</i> (див. результати виборів до Палати депутатів)	38,7%	125
<i>Народна Партія Південного Тіролю</i> (соціал-демократичний, регіоналістський)	0,9%	5
<i>Комуністична Партія</i> (оновлена) (комуністичний)	5%	3
<i>"Європейська Демократія"</i>	3,2%	2
<i>Інші</i>	9,7%	9

ПРАВОВИЙ СТАТУС ЧЛЕНІВ ПАРЛАМЕНТУ

Конституція Італії не закріпила істотних відмінностей у правовому статусі членів верхньої та нижньої палат Парламенту. На відміну від членів верхньої палати Парламенту ФРН (Бундесрату), які наділені подвійним статусом, оскільки вони одночасно залишаються членами урядів земель, правовий статус членів Сенату не можна визначити як подвійний. Італійське законодавство передбачає ряд обмежень щодо несумісності депутатського мандата для членів обох палат Пар-

ламенту, тим самим практично зрівнюючи їх правове положення.

Так, член Сенату та Палати депутатів не може бути членом обласних рад, головою вищих адміністративних інстанцій провінцій, мером комуни з населенням більш ніж 20 тис. осіб, префектом, віце-префектом, чиновником поліції, представником Уряду в областях, членом кабінету міністрів, дипломатом, консулом тощо. Таким чином, традиційна для парламентської республіки

модель подвійного статусу члена верхньої палати парламенту набула в Італії певної особливості, зумовленої історичною децентралізацією земель.

Конституція Італії зазначає, що кожен член Парламенту представляє націю, та містить пряму заборону імперативного мандату, який відображає зв'язок депутата з рішеннями відповідної політичної сили. Однак на практиці на політичну позицію депутата визначальний вплив має саме його при-

належність до тієї чи іншої політичної партії чи групи. До того ж, у Сенаті кожен його член зобов'язаний увійти до якої-небудь парламентської групи. Мінімальна кількість членів такої парламентської групи — 10 осіб, однак у Сенаті скласти групу можуть і п'ять членів, якщо вони належать до однієї політичної партії, яка виставила кандидатів у не менш ніж 15 областях, причому ці сенатори були обрані хоча б в трьох із них.

СТРУКТУРА ПАРЛАМЕНТУ

Основний закон Італії передбачив аналогічну організаційну структуру Сенату та Палати депутатів; істотних відмінностей між ними не існує, а особливості зумовлені безпосередньо порядком функціонування. Кожна палата обирає зі свого складу Голову та Президіум, які формуються на основі пропорційного представництва парламентських фракцій та груп. Керівництво спільними засіданнями палат здійснюють Голова та Президія Палати депутатів.

Регламенти як Сенату, так і Палати депутатів передбачають, що у Президія, який обирається на строк повноважень палати (п'ять років), входять Голова палати, чотири віце-головуючі, три квестори і вісім секретарів. У складі Президії повинні бути представлені всі парламентські групи та фракції палати. Він відіграє значну роль у діяльності палат, оскільки є, за висловом професора Ньюелла, "містком для знаходження компромісів". До складу Президії переважно входять лише перші особи та лідери політичних партій.

Віце-головуючі виконують консультативні функції, і, в разі необхідності, замішають Голову. Роль квесторів зводиться, в основному, до забезпечення порядку під час проведення засідань палати, наприклад, саме з їх допомогою Головою палати до порушників порядку застосовуються санкції. Крім того, передбачається посада генерального секретаря палати, який призначається Президією для технічної підготовки роботи палат. Генеральний секретар також здійснює перевірку правильності використання коштів бюджету палати разом із Головою та квесторами.

Центром роботи Сенату та Палати депутатів є постійні комісії. Причому особливістю італійського парламентаризму є те, що в ряді випадків комісії можуть розглянути і ухвалити законопроект, майже без участі палат. Профіль комісій в основному відповідає профілю міністерств. Це, зокрема, постійні комісії з фінансових питань, внутрішніх та зовнішніх справ, юстиції, сільсько-го господарства, транспорту та зв'язку, туризму тощо. Всього у Сенаті та Палаті депутатів налічується 13 постійних комісій, які формуються із складу палат на строк їх повноважень (п'ять років). Крім того, утворюються також об'єднані комісії палат (наприклад, у справах секретних

служб, з питань засобів масової інформації аудіовізуального характеру), включаючи слідчі. Цікавим є той факт, що слідчі комісії парламенту, проводячи розслідування з питань, які мають публічний інтерес, наділені повноваженнями судової влади.

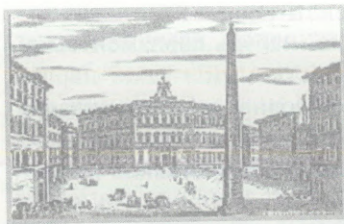
В комісіях забезпечується пропорційне представництво парламентських груп. Такий принцип формування веде до того, що комісії за своїм складом є дзеркальним відображенням складу самої палати. Саме ця обставина і стала однією із причин того, що постійні комісії в деяких випадках наділені правом ухвалювати законопроекти (крім законопроектів з конституційних чи виборчих питань, щодо ратифікації міжнародних договорів або затвердження бюджетів тощо). Кожен парламентарій може входити до складу комісії за своїм власним вибором, однак італійське законодавство передбачило обмеження: один депутат не може бути членом більш, ніж двох комісій.

Відповідно до Конституції Італії палати збираються на сесію у перший робочий день лютого та жовтня. Будь-яка палата також може бути скликана у надзвичайному порядку за ініціативою її голови, Президента Республіки або 1/3 складу членів цієї палати. В цьому випадку інша палата парламенту також скликається на надзвичайну сесію. Отже, як бачимо, в Італії зв'язок між Сенатом та Палатою депутатів є значно тіснішим, ніж в інших державах, яким притаманний бікамералізм.

Засідання палат носять публічний характер, однак кожна палата може прийняти рішення про проведення закритого засідання на прохання уряду, першої особи однієї з парламентських фракцій або групи депутатів. Голосування у Сенаті та Палаті депутатів може бути як таємним, так і відкритим. Воно здійснюється за допомогою електронних пристроїв, підняттям руки або поіменно (проводиться, як правило, з найважливіших питань).

Майже не застосовується, але передбачена така процедура, як голосування кулями (подібно до традиційних способів голосування у Стародавній Греції та Римі). Обговорення та голосування законів фінансового характеру та остаточних рішень по проектах обов'язково проводиться у відкритому режимі. В італійському Парламенті відсутнє право парламентарія передавати свій голос.

ПАЛАТА ДЕПУТАТІВ



Палата депутатів — нижня палата італійського парламенту, вищий орган законодавчої влади, який здійснює представництво інтересів народу та має значні законодавчі повноваження. Саме Палата депутатів відіграє ключову роль у структурі органів державної влади та віддзеркалює співвідношення політичних сил у країні, ставлення широких верств населення до правлячої партії.

Зважаючи на те, що Італія за своєю формою правління — парламентська республіка, Палата депутатів наділена широкою компетенцією, яка досить побіжно регламентована Конституцією, що надає значний простір для укладення політичних компромісів між політичними рухами, що входять до Парламенту. Так, вона здійснює законодавчі функції нарівні із Сенатом. Виходячи з того, що законопро-

ект має бути схвалений обома палатами Парламенту, а італійським законодавством не передбачені узгоджувальні процедури (тобто існує система так званого "човника"), зближення позицій палат щодо тих чи інших питань в більшій мірі залежить саме від Палати депутатів.

Крім того, Палата депутатів бере участь у формуванні інших органів державної влади. Так, Президент обирається Парламентом на спільному засіданні всіх членів обох Палат. У випадку неможливості Президента виконувати свої обов'язки у зв'язку з наявністю перешкод, які мають постійний характер, смерті Президента або його відставки, Голова Палати депутатів призначає вибори нового Президента. В міжнародній сфері Палата депутатів ратифікує договори з іншими державами, разом із Сенатом оголошує стан війни. Також на спільному засіданні двох палат вирішується питання про призначення 1/3 частини членів Конституційного суду, 1/3 частини членів Вищої ради магістратури.

ПОРЯДОК ФОРМУВАННЯ

Палата депутатів нараховує 630 членів, які обираються загальним, прямим та рівним, вільним і таємним голосуванням в один тур, строком на п'ять років. Останні вибори відбулися 13 травня 2001 року, наступні заплановано на травень 2006 року. Вибори проводяться за змішаною виборчою системою: 475 депутатів обираються в одномандатних округах за

мажоритарною системою відносної більшості, 155 — в багатомандатних округах за пропорційною системою. При цьому кожен виборець отримує по два бюлетені: один — для голосування за кандидата у депутати в одномандатному окрузі, а другий — для голосування за список політичної партії. Виборчий бар'єр встановлено на рівні 4 %.

Таблиця 1. Результати останніх виборів (13 травня 2001 року)

Політична партія/група (ідеологічний напрям)	% голосів	Кількість місць
Блок "Дім свободи":		
Партія "Вперед, Італія" (консервативний)		
Національний Союз (національно-консервативний)	45,4%	366
Ліга Півночі (регіоналістський)		
Об'єднані Християнські Демократи (консервативний)		
Нова Італійська Соціалістична Партія (консервативний)		
Блок "Оливкове дерево"		
Демократична Ліва Партія (соціал-демократичний)		
Італійська Народна Партія (християнсько-демократична)		
Демократична Партія (ліберальний)	35%	242
Демократичний Союз за Європу (консервативний)		
Союз Зелених (екологічний)		
Соціал-демократична Партія Італії (соціал-демократичний)		
Партія Комуністів Італії (комуністичний)		
Комуністична Партія (оновлена) (комуністичний)	5%	11
Народна Партія Південного Тіролю (соціал-демократичний, регіоналістський)	1,2%	8
Інші	14,4%	0

ОСОБЛИВОСТІ ЗАКОНОДАВЧОГО ПРОЦЕСУ

Право законодавчої ініціативи належить Уряду, кожному члену палат, а також з таким органам як — Національна рада економіки та праці, обласні ради та комунальні ради (лише з питань віднесених до їх відання). Слід відзна-

чити, що кількість законопроектів, які вносяться Урядом і окремими парламентаріями — приблизно однакове. Так, за підрахунками проф. Дж. Ньюелла на сучасному етапі це число складає в середньому понад 700 законопро-

ектів, остаточно прийнятих за весь строк повноважень обома палатами. Законопроект може бути внесено в будь-яку палату, лише проект

закону про бюджет вноситься поперемінно: один рік — до Палати депутатів, а другий — до Сенату.

Законодавством передбачено інститут народної ініціативи — не менш, ніж 50 тис. виборців можуть внести до Парламенту проект, складений у вигляді статей закону. У цьому випадку сама Палата, в яку внесено проект, перевіряє дотримання конституційних вимог. Однак зважаючи на складність процедури, цей інститут використовується в Італії досить рідко.

Розгляд законопроекту Парламентом. Законопроект вивчається спочатку комісією, а потім самою палатою, яка схвалює його постатейно, після чого проводить заключне голосування в цілому. На всіх етапах законодавчої процедури парламентарії можуть вносити до законопроекту поправки. Власне представлення поправок на пленарних засіданнях обмежується наступними умовами: поправки повинні вноситися за 24 години до обговорення статті, якої вони стосуються, однак якщо вони можуть бути внесені і за одну годину, якщо пропонуються головою парламентської групи, вісьмома сенаторами, або двадцятьма депутатами. Постійна комісія і Уряд можуть вносити поправки в будь-який момент до голосування по статті. Поправки не обов'язково дискутуються на пленарних засіданнях, вони можуть бути прийняті або відхилені під час обговорення в комісіях. Стосовно всіх запропонованих поправок кожен парламентарій може виступити тільки один раз. Палата може розглянути законопроект і в терміновому порядку.

Особливістю італійської законодавчої процедури є те, що розгляд і схвалення законопроектів може бути покладено на комісії, в тому числі постійні, які формуються на основі пропорційного представництва парламентських груп. Однак для остаточного ухвалення законопроекту він повинен бути переданий на розгляд всієї палати, якщо Уряд, 1/10 складу палати або 1/5 складу комісії вимагатимуть, щоб законопроект був розглянутий і проголосований, або хоча б тільки проголосова-

ний всією палатою. Робота комісії по розгляду законопроекту повинна бути публічною. Загалом, за цією спрощеною процедурою приймаються близько 3/4 загальної кількості законів, які не мають великого політичного значення. Але слід зазначити, що в такому порядку не можна приймати закони з конституційних та виборчих питань, про затвердження бюджетів і звітів про їх виконання, ратифікацію міжнародних договорів тощо.

Ухвалення законопроекту. Законопроект повинен бути схвалений обома палатами. В італійському Парламенті не передбачені будь-які узгоджувальні процедури, координація позицій палат здійснюється шляхом звичайного законодавчого "човника".

Промульгація закону. Прийнятий палатами закон надходить до Президента республіки, який має промульгувати його протягом місяця з дня ухвалення. Якщо ж палати абсолютною більшістю свого складу оголосили закон терміновим, промульгація повинна відбутися в указаний ними строк. Однак до промульгації Президент в мотивованому посланні до палат може вимагати нового рішення по закону. Якщо ж палати знов ухвалить закон, він підлягає обов'язковій промульгації.

Публікація законів. Закони публікуються в офіційному органі держави — "Офіційна газета Італійської Республіки" негайно після промульгації і вступає в силу на п'ятнадцятий день після опублікування, якщо в самому законі не встановлений інший строк.

ПОЛІТИЧНІ ГРУПИ У ПАРЛАМЕНТІ

Італійське законодавство найчастіше оперує терміном "політична група" для позначення певної організованої політичної сили, яка має власну програму, лідера, усталену структуру та обирає певну стратегію для досягнення мети.

Зважаючи на сумний досвід майже двадцятирічного перебування при владі фашистської партії на чолі із Б. Муссоліні, італійський законодавець приділив значну увагу регламентації правового статусу політичних партій та їхньому фінансуванню. На рівні перехідних та заключних положень італійської Конституції категорично заборонено відновлення у будь-якій формі розпущеної фашистської партії. Наприкінці 1940-х років відбувалося стрімке формування законодавства вільної Італії, яке у засобах масової інформації отримало назву "реанімування демократії"

Насамперед були враховані всі недоліки минулої політичної системи та виборчого законодавства, що так чи інакше сприяли приходу до влади диктатора — дуче. Парадоксальним виявилось те, що саме в цей момент фактично відбувалося закладання всіх майбутніх проблем італійського парламентаризму. Так, прийшовши до влади спершу одноособово і обійнявши посаду Голови уряду, Б. Муссоліні для того, щоб зосередити всі законодавчі повноваження у руках фашистів кількома надзвичайними указами піднімав виборчий бар'єр доти, доки в Парламенті не залишилася лише одна партія. З метою уникнення такої ситуації у майбутньому була запроваджена пропорційна система із набагато меншим виборчим бар'єром, що й призвело до великої кількості парламентських груп та хронічної політичної нестабільності.



В умовах багатопартійності різноманітні політичні угруповання змушені об'єднуватися в коаліції, займатися насамперед пошуком політичного компромісу. Італійське законодавство не містить будь-яких заборон, спрямованих на дистанціювання держави від політичних партій. Так, відсутні норми про неможливість суміщення державних посад із виконанням певних функцій у партіях.

Об'єднання у групи, фракції в Парламенті здійснюється, в основному, за партійною приналежністю, хоча існують і змішані парламентські групи. Як вже було зазначено, в Сенаті кожен його член зобов'язаний увійти до певної групи. Мінімальна кількість членів такої парламентської групи — 10 осіб, однак у Сенаті скласти групу можуть і п'ять членів, якщо вони належать до однієї політичної партії, яка виставила кандидатів у не менше, ніж 15 областях, причому ці сенатори були обрані хоча б в трьох із них. В Палаті депутатів парламентська група повинна об'єднувати не менше 20 членів, однак Президія палати може дозволити створення такої групи меншої чисельності, якщо вона представляє належним чином організовану і діючу партію, яка виконала вимоги відносно чисельності висунутих на виборах кандидатів і кількості отриманих голосів.

У структурі Парламенту при Сенаті та Палаті депутатів існують так звані "конференції" при головах палат. Вони складаються з лідерів парламентських груп, перших осіб політичних партій. Офіційно вони разом з представниками уряду та центральних органів виконавчої влади визначають порядок денний роботи кожної з палат. Однак основним напрямком їхньої діяльності є узгодження позицій з тих чи інших питань між обома палатами та урядом. Від позиції конференцій в більшості випадків залежить доля того чи іншого законопроект.

В Італії особлива увага приділяється фінансуванню парламентських груп. Це питання отримало детальне регламентування в італійському законодавстві. Так, в Законі 1974 р. про участь держа-

ви у фінансуванні політичних партій міститься положення про те, що держава субсидує лише політичні групи в Палаті депутатів та Сенаті. Кредити розподіляються з розрахунку по 2 % на кожен фракцію, 23 % — в рівній мірі між групами і парламентаріями, що не належать до певної політичної партії, причому останні отримують 1/10 від суми, що припадає на долю партії, яка має двох і більше парламентарів, або 1/30, якщо група має тільки одного парламентаря. Тобто загальний розрахунок полягає в тому, щоб 75 % суми розподілялись між парламентськими групами пропорційно їх чисельності. Розподілом коштів, що надаються політичним групам, займаються голови обох палат на прохання лідерів цих груп. Передбачено також цілий ряд обмежень, наприклад, будь-яка форма фінансування з боку публічної адміністрації або товариств, не менше 20 % капіталу яких належить державі, заборонена.

Політичні секретарі партій, які отримують кошти від держави, до 31 січня кожного року повинні опублікувати в офіційному органі партії і в щоденній газеті, яка поширюється в національному масштабі, фінансовий баланс за попередній рік. Цей баланс повинен бути схвалений компетентним органом партії і представлений у формі, встановленій Головою Палати депутатів за погодженням із Головою Сенату. Якщо ці вимоги не виконуються або звіт не відповідає встановленій формі, то виплата коштів з державної казни припиняється до врегулювання проблеми, у якому беруть участь голови обох палат Парламенту.

Загалом, незважаючи на значні відмінності політико-правового устрою Італії та України, італійський парламентаризм стикається з колом проблем, подібних до тих, що постали перед законодавчою владою нашої держави. Насамперед, це велика кількість різноманітних політичних угруповань та надзвичайно складний процес консолідації навіть тих політичних сил, ідеологія яких є близькою.

Італія є прикладом функціонування в умовах нестійкої політичної системи парламентської республіки, фундаментом якої протягом певного періоду часу була пропорційна виборча система. Сьогоднішні, коли в нашій державі день є актуальним питання перетворення України у парламентську республіку з пропорційною виборчою системою, варто звернутися та дослідити італійський досвід.

LEGISLATIVE PROCESS IN UKRAINE: ATTEMPT OF QUANTITATIVE ANALYSIS

Oleh PROTSYK,

Chair of Ukrainian Studies, University of Ottawa

Vitaliy ZAMNIUS,

Laboratory for Legislative Initiatives

To analyze how policy-making process in Ukraine is organized this research concentrates on examining the policy output of the following key institutional actors: parliament, president, and cabinet. Parliament, which, according to the Ukrainian constitution, is the primary legislative body, legislates on a wide variety of issues. Parliamentary laws provide an essential basis for designing policy in any substantive issue area. Examining the various characteristics of legislative output is essential for understanding how the framework for policy process is organized.

A semi-presidential constitutional design also allows the Ukrainian president to participate actively in policy formulation. The constitution grants him substantial legislative and non-legislative powers. Power to issue decrees is the key instrument that enables the president both to initiate and shape policies in a wide range of issue areas. Presidential decrees provide valuable information on the extent of presidential involvement in one or another policy area, on the mechanisms of presidential influence and on the president's policy priorities.

The role of cabinet in any democratic political system extends far beyond executing laws and routine government management. Cabinet not only has a certain degree of flexibility in specifying policies outlined by laws and, often in semi-presidential settings, presidential decrees, but also has the ability to influence the very design of laws and decrees. The power of legislative initiative is critical for cabinet's ability to influence the legislative agenda. It is important to understand how successful cabinets are in exercising this power.

Methodology

The data set was created on the basis of the LIGA legal database that contains a comprehensive list of parliamentary laws, presidential decrees, and cabinet orders and regulations issued in Ukraine since 1991. The data set covers all parliamentary laws and presidential decrees issued between 1991 and 2002. The laws and decrees

are classified according to policy area and time of issue. Appendices I and II at the end of this paper provide the classification details. Additional parameters of classification were introduced in the course of analysis of specific research issues raised at different stages of this research project. These classification parameters are explained in the text during the discussion of the relevant research problems.

Summary statistics and aggregate data are used throughout the text to illustrate empirical findings and theoretical arguments engaged in the course of the research. Many figures and graphs presented in the paper are examples of univariate, or one-variable statistics. A number of figures and graphs, however, engage more than one variable. These attempts at bivariate or multivariate analysis have only suggestive character. More advanced statistical data analysis techniques have to be employed to further explore the suggested causal links.

Analysis

The functioning parliament is a relatively new phenomenon in Ukraine. Prior to independence in 1991 the parliamentary deputies had very little real law-making experience. The Supreme Soviet of the Ukrainian Soviet Socialist Republic was not an independent law-making body. It served rather as a formal assembly for approval of the decisions made elsewhere, primarily in Moscow or Kyiv's party headquarters.

The first post-communist decade can be considered as a period of institutional emancipation of parliament: new rules were introduced, tried and changed; parliamentary deputies had to learn rules of procedures, basic legal terms and principles, and the art of collective decision making; political leaders in the legislative and executive branches were forced to deal with the competing claims on power and with the ambiguities of the separation of power system.

These difficulties are reflected in the quantity and quality of parliamentary output. Figure 1 below captures the temporal dynamics in parliamentary law-making activity during the decade.

Figure 1. Parliamentary Laws in Ukraine, 1992-2001

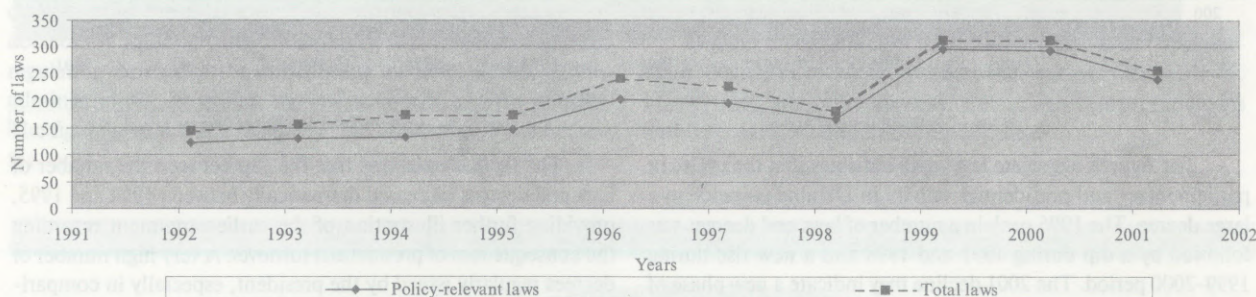


Figure 1 shows an upward trend in the number of laws passed by parliament, which may indicate a growing sophistication and effectiveness of the legislative body. The figure differentiates between the total number of laws and the number of policy-relevant laws. The latter indicator excludes laws that introduce minor changes and amendments to the existing pieces of legislation.

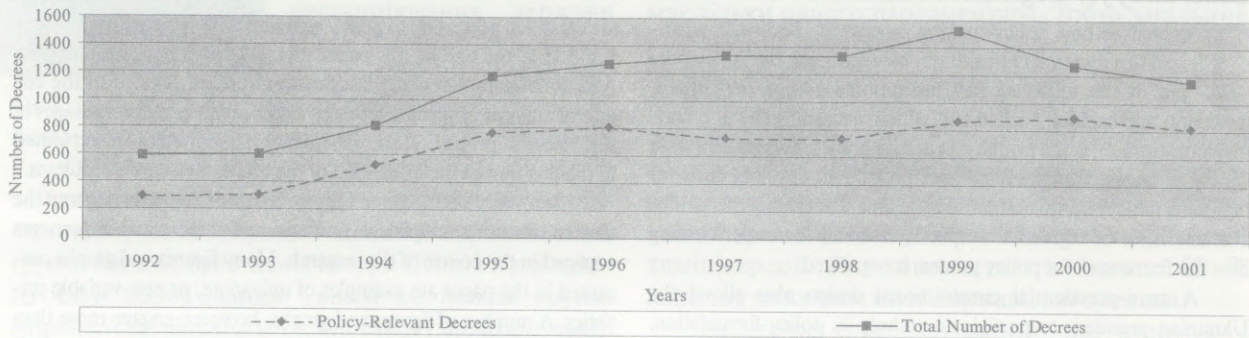
Although there was an urgent necessity in the wake of the Soviet breakdown to adopt a scores of new legislation, the figure indicates that the Ukrainian deputies started off slowly. The total number of laws passed by the parliament each year between 1992 and 1995 was well below two hundred. When laws introducing minor changes and amendments are excluded the numbers

become even smaller. The first substantial increase in a number of passed legislations took place in 1996. As the figure indicates, when we take the 1990-1994 period as a basis for comparison, each consecutive parliamentary term — 1990-94, 1994-98, 1998-02 — was characterized by a higher degree of parliamentary activity than the previous one.

A somewhat similar but less pronounced upward trend characterized the decree-making activity of the Ukrainian presidents

during the same period. Figure 2 captures the dynamics of changes in the number of presidential decrees over time. Two indicators of presidential decree-making activity are introduced in the figure. One indicator refers to the total number of presidential decrees issued during the year. The second one, labeled 'policy-relevant' decrees, excludes ceremonial presidential decrees that award state medals, honorary diplomas, and titles to individuals and organizations, commemorate special events, etc.

Figure 2. Presidential Decrees in Ukraine, 1992-2001

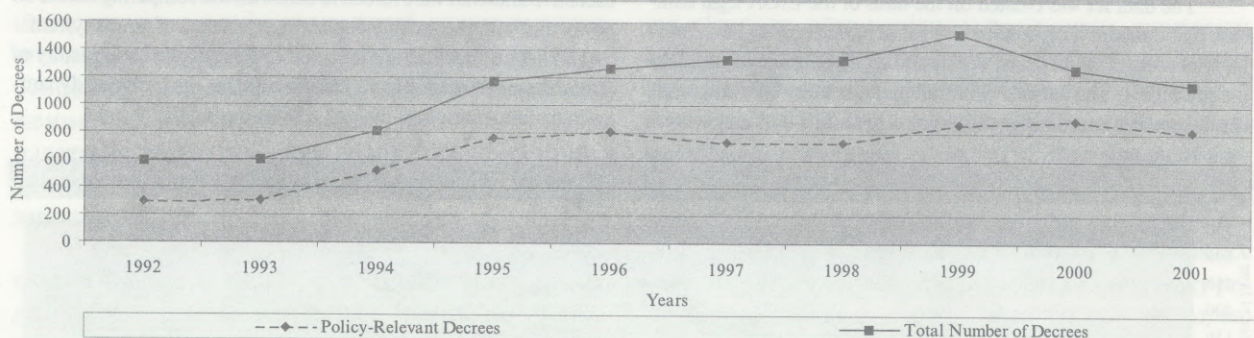


The figure indicates that a sharp rise in a number of presidential decrees took place between 1994 and 1995. The variation in the annual numbers of decrees issued afterwards has become much smaller, while the gap between the total number of decrees and the policy relevant decrees has remained substantially larger than in the pre-1995 period. A sharp increase both in policy-relevant and ceremonial decrees during 1994 and 1995 coincided with the beginning of the term of a new president, Leonid Kuchma. The new president opted for much more assertive style of intervention in the various policy matters than his predecessor.

The annual data presented in Figure 2 is highly aggregated and disguises a relatively high degree of variation in the levels of presidential activity since 1995. To examine trends in presidential decree-making in more detail, monthly data on presidential decrees is introduced later. A number of explanatory variables and hypotheses are then introduced to account for this variation.

Even this highly aggregate data testifies to the importance of presidential involvement in the policy process. While a number of methodological problems arise when one compares presidential decrees with parliamentary laws, such a comparison can serve many useful purposes. For one thing, it allows detection of how peaks and lows in the policy-making activity of the parliament and president are related to each other. The intense executive-legislative rivalry in Ukraine could have found its expressions in the competition of parliamentary laws and presidential decrees either dealing with the same policy issues or advocating different policy priorities. While a comprehensive analysis of the terms of legislative competition requires a detailed breakdown of presidential decrees and parliamentary laws according to specific policy areas, the aggregate data on the comparative dynamics of changes in number of presidential decrees and parliamentary laws is presented in Figure 3.

Figure 3. Comparative Dynamics of Laws and Decrees in Ukraine, 1992-2001

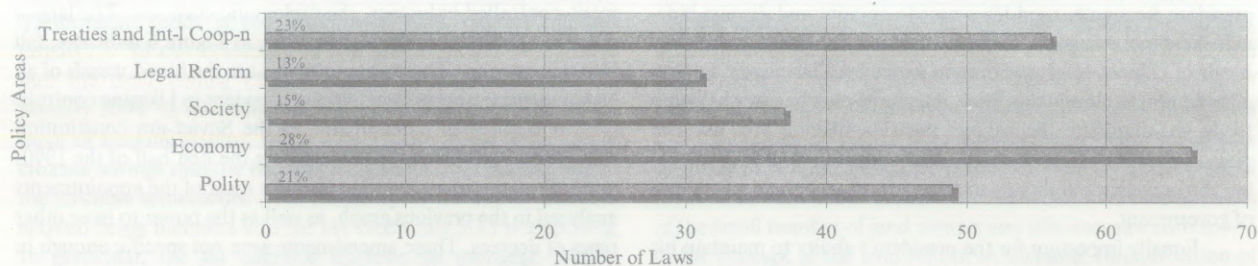


The figure's aggregate level data indicates that the cycles in parliamentary and presidential activity in Ukraine coincide to a large degree. The 1996 peak in a number of laws and decrees was followed by a dip during 1997 and 1998 and a new rise during 1999-2000 period. The 2001 decline may indicate a new phase of lower legislative activity on the part of the parliament and president. The similarity of the parliamentary and presidential cycles requires further explanation. The trends captured in the figure refer only to the numbers of policy relevant laws and decrees. Presidential ceremonial decrees and minor changes and amendments to existing laws are not included in this figure.

The figure also shows that the gap between the number of laws and decrees increased dramatically between 1994 and 1995, providing further illustration of the earlier argument regarding the consequences of presidential turnover. A very high number of decrees regularly issued by the president, especially in comparison to the number of parliamentary laws, provides compelling evidence to what many observers of Ukrainian politics consider as being the excessive dominance of the Ukrainian president in the policy-making process.

Figure 4 below provides a summary of how the parliamentary laws were distributed across policy area in one particular year, 2001.

Figure 4. Distribution of Laws: Policy Areas, Ukraine, 2001

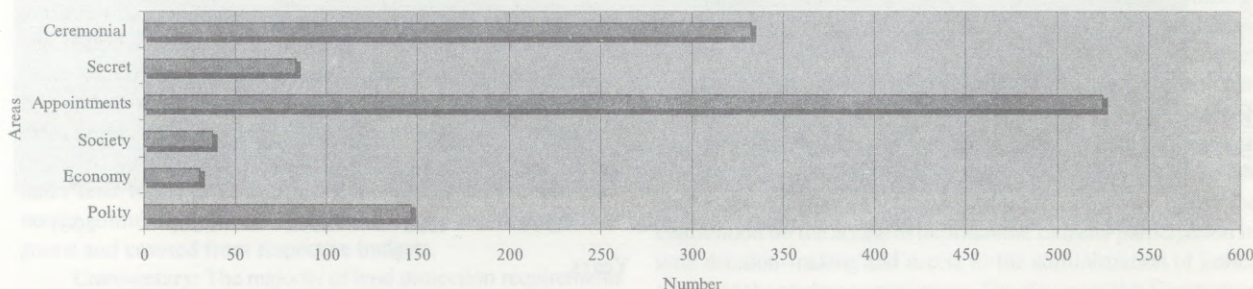


Two categories of laws, those dealing with economic issues and with the approval of international treaties and international agreements, had the largest number of items in them. The rest of the laws were classified into three broad categories: polity, society and legal reform. The largest category, economy, included 28 % of all laws passed by the parliament in 2001. While the salience of economic laws in the total package of issues that law-makers choose to address is not unexpected, the large share of international treaties and agreements in the total parliamentary output is

less intuitive. Overall, the distribution of laws among five major categories specified in Figure 4 does not exhibit any extreme skewness: neither of five categories has an extremely large or small number of laws in it.

There was a much higher variation in the distribution of presidential decrees among different policy areas during the same period. Figure 5 below contains data on the presidential decree making activity during 2001.

Figure 5. Distribution of Presidential Decrees, Ukraine, 2001



Presidential decrees in Figure 5 are classified according to 6 categories. A very high percentage of appointment decrees, especially if one excludes ceremonial decrees is the most obvious characteristics of this distribution. The appointment category includes the presidential decrees that either appoint or dismiss any government official(s). The figure suggests that the president affects the policy process in Ukraine, first of all, through appointments.

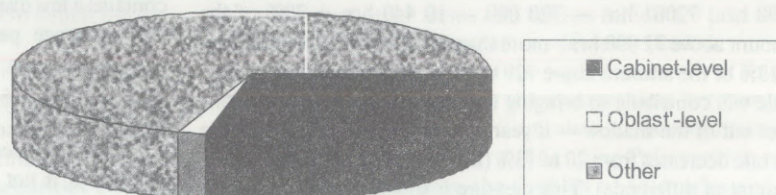
Figure 5 also indicates that the president issued a substantial number of decrees in almost each of the major policy areas first specified in Figure 4. The relative weight of these numbers becomes more significant if one excludes ceremonial decrees from the total count. An especially large number of decrees fall into the category of polity, which includes decrees regulating primarily the functioning of government, public administration, the police, the justice system, and the military. The figure also shows a relatively high number of secret or "not for publication" decrees issued during 2001. Since the

Ukrainian laws do not specify the precise grounds for keeping certain decrees secret, it is difficult to establish the exhaustive lists of areas these decrees cover.

Data from Figure 5 should not be read as a precise summary of the general distribution of presidential decrees issued throughout the decade. The president's ability to issue decrees in virtually any policy area was somewhat curtailed after 1999, when the special clauses of the 1996 Ukrainian constitution, which granted the president additional powers to issue decrees to address policy issues not-regulated by the laws, expired. The detailed time-series data on presidential decrees indicates, however, that appointment decrees occupied a prominent place in presidential activity during the 1991-2001 period.

Figure 6 below breaks down the distribution of appointment decrees according to three categories: cabinet-level, oblast'-level, and other appointments. Each category includes both appointment and dismissal decrees.

Figure 6. Distribution of Presidential Appointment Decrees, Ukraine, 2001



As the figure indicates, a substantial proportion of decrees dealt with appointments and dismissals at the cabinet-level. The president frequently used his power to appoint and dismiss individual cabinet ministers, deputy ministers, and heads and deputy heads of cabinet-level government agencies. This power, in fact, allowed him to closely supervise, intervene, or, whenever he opted to do so, dominate the cabinet decision-making process. The power to make cabinet-level appointments is critical for explaining the president's ability to sustain control over the central level of government.

Equally important for the president's ability to maintain his influence on the regional level is his power to appoint the regional governors, their deputies and some other key officials on the oblast' level. The data for oblast' level decrees presented in Figure 6 substantially understates the true extent of presidential involvement in the appointment of government officials of the regional level since it does not include figures on the appointment/dismissal of the heads of rayon administrations. Although the president makes these appointments they are not recorded in the form of presidential decrees.

The category of "other appointments" includes appointments to a vast range of positions in regulatory agencies, government-controlled industries, the diplomatic corp, etc. The largest share of appointment decrees in 2001, as Figure 6 indicates, fell into this category. These appointments are the blood vessels of an elaborate patronage system that the president in Ukraine controls.

A number of amendments to the Soviet-era constitution that defined presidential powers during the first half of the 1990s granted the president the right to make most of the appointments analyzed in the previous graph, as well as the power to issue other types of decrees. These amendments were not specific enough in defining the precise limits of the presidential decree powers allowing significant room for the interpretation of these limits by politicians in the executive and legislature. While the 1996 constitution tries to define these limits more precisely, it still did not do it entirely satisfactorily. It also granted to the president additional special decree powers for the so-called 'transitional' three-year period. The 1996 constitutional provisions, however, delineate the policy areas that the president can regulate with his decrees. Figure 7 below provides annual data on the decrees in which the president clearly overstepped his constitutional powers.

Figure 7. Unconstitutional Presidential Decrees, Ukraine 1996-2001

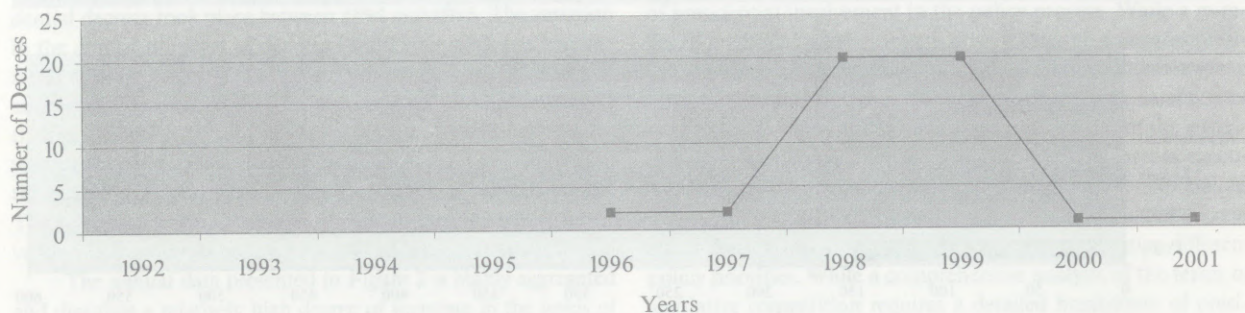


Figure 7 indicates that the rise in unconstitutional decrees happened during the 1998-1999 period, which coincides with the last two years of the president's 'special powers' period. The end of this period, as well as the number of major political scandals that erupted in 2000 and 2001 and incriminated the president in various criminal wrongdoings, might have contributed to his decreasing willingness to test the limits of his decree making authority.

A presidential decree was classified as "unconstitutional" when the specific policy area the decree was trying to regulate was not mentioned in the list of areas that the constitution spec-

ifies as 'open' for presidential decree-making. Since those areas are broadly defined, which makes qualifying a substantial number of presidential decrees as unconstitutional rather problematic, the data in Figure 7 significantly underestimates the degree to which the president abuses his constitutional powers. Political submissiveness and the slow start of the work of Constitutional Court, which is supposed to deal, among other things, with matters of the constitutionality of presidential decrees, makes the analysis of this aspect of the presidential decision making even more problematic.

ANALYSIS OF LAW DRAFTS BEING CONSIDERED BY THE COMMITTEES OF THE VERKHOVNA RADA OF UKRAINE AND PENDING FOR THE SECOND READING

Law draft "On personal income tax" № 1111-d

Content and commentary. Introduction of the ascending-descending (progressive-regressive) tax scale represents significant positive innovation of the draft (7200 hrn of yearly income — 10%; 7200 — 72 000 hrn — 720 hrn + 15% of the amount above 7200 hrn; 72001 hrn — 720 000 — 10 440 hrn + 20% of the amount above 72 000 hrn; more than 720 000 hrn — 140 040 hrn + 13% of the amount above 720 000 hrn). Introduction of such a scale will contribute to bringing the income of unofficial billionaires out of the shadow — if yearly income is above 720 000, the tax rate decreases from 20 to 13% (the rate is in inverse ratio to the amount of difference). This measure is supported by the experi-

ence of ascending-descending taxation in USA: the decrease of the personal income tax rate from 50 to 30% implemented under R. Reagan presidency during four years brought out of the shadow 20 times more billionaires than there were before 1982 in the country (the year of taxation changes). At the same time, the draft contains a few disputable clauses. For example, the clause including insurance payments and reimbursements into the gross income seems to be questionable. It is unlikely to be fair to tax payments in cases of disability, sickness or even life insurance. On the other hand, the other clause (art. 4.3.4.) stipulates that Chernobyl accident reimbursements are deducted from the gross income. It is not clear why Chernobyl payments are not taxed

whereas insurance payments for the harm caused by, for example, state health care institutions are the subject of taxation. Another questionable thesis is the taxation of bank deposit interests (art.10.1.). To our opinion, relevant clause should be included into the draft ending clauses stipulating its enactment from January 2004: its immediate introduction will slow the development of banking system, will not contribute to the attraction of citizens' savings into the banking institutions and, respectively, to the cashless settlements. The selectivity of the list of expenses allowed being included into the tax credit (art.5.3.) is surprising. In particular, the list contains interests on mortgage credits, tuition payments, and payments for cosmetic treatment, teeth prostheses, venereal illnesses treatment, and treatment of alcohol and tobacco addiction, abortions, sex change surgery. For unknown reasons, expenses for the drug addiction treatment, prostheses for handicapped people, ordinary surgeries (not only cosmetic and sex change surgeries), and interests on bank credits were not included into the tax credit.

Law draft "On the protection of land" (registration №1219)

Content: The law draft introduces systemic approach towards protection of land. Among the measures stipulated, economic stimulation of the land protection activity is one of the most innovative. The stimulating methods are as follows: granting tax and credit benefits to natural and legal entities implementing land protection measures envisioned by the state and regional programs, exemption from the land payment of those land owners who conduct land improvement, amelioration and conservation, for the period of these works, reimbursement of the income not obtained because of the conservation of degraded or polluted lands, accelerated amortization of the main land funds of land protection value. Expenses for economic stimulation are included into the state and regional programs and covered from respective budgets.

Commentary: The majority of land protection requirements to land owners and users are expensive and technically complicat-

ed. The mechanism of reimbursement from the state budget is not adequately depicted in the law draft. However, its improvement will not solve the problem of scarcity of resources at the disposal of the majority of agricultural enterprises to meet land protection requirements. Their implementation will lead to the growth of credit indebtedness of enterprises. The decrease of the number of small enterprises and land owners will be one of the social outcomes of the strengthened land protection policies. Enactment of the draft law can contribute to the concentration of land in hands of the small number of land owners and this does not correspond to the concept of the land reform in Ukraine. Intensification of the land market may become one of the positive outcomes. Under the conditions of significant land protection expenses, the land lease may become too expensive for the land tenant and he will strive to buy the land.

Allocation of equal powers to the bodies of the local state administration and self-government to grant permits, for example, for production waste dumps, may have negative consequences. If environmental outcomes of such a decision are dubious, bureaucratic red tape caused by the unwillingness to take on responsibility is likely to emerge. In cases of corruption, the competition for the powers to take decisions may arise. The situation when different bodies take decisions contradicting each other is unclear. If the entrepreneur does not receive permit from, for example, local self-government he will have the right to apply to the state administration for the same permit. Therefore, the weak points of the law draft are the following: uncertainty of financing the majority of land protection measures from the state budget, significant financial burden on the business entities to implement land protection measures and unclear prospects for receiving reimbursement and benefits, and a number of clauses leading to corruption. The law draft does not contain clauses which are obligatory under the Convention on the access to information, citizens' participation in state decision-making and access to the administration of justice related to the environmental issues. The clauses of this Convention have certain anti-corruption guarantees.

LEGAL FRAMEWORK OF THE FUTURES MARKET IN UKRAINE

Serhiy Pantsyr

expert, Agency for Legislative Initiat

Futures one more time attracted attention of the state officials, and, for the first time, - of the businessmen. The government of Mr. A.Kinakh already issued the order "About the Inter-departmental coordinating council on the organization of futures market" according to which experts from ministries and other central executive bodies, representatives of the Ukrainian stock markets and foreign experts should have joined their efforts to develop respective legislation. The news that 44 national and foreign companies set up the Ukrainian futures market headed by the former vice-prime-minister Mr. L.Kozachenko became a sensation.

Nevertheless, the problem of the legislative regulation of futures market is still not solved, despite 10 years of unsuccessful attempts. The first glance at existing legislation is immediately caught by contradictions and inaccuracy signalling the weak conceptual framework within which the legislation has been developed.

The first and the only law regulating the futures market is the Law of Ukraine "About corporate profit tax". In accordance with this law, the concept of the futures is as follows. First of all, futures are the standard securities. However, it remains unclear who issues them. These securities confirm

the obligation to buy (sell) the commodity in the future at price which will be set in the future. These securities are about buying (selling) commodities, currency and other securities which are supposed to be in such a short supply that the traders are not interested in their future price at all. These securities are so valuable that it is possible to invest capital in them, and trading of futures can bring profit being subject of taxation as well as losses. Perhaps, losses occur as soon as the commodity stops being in short supply at the moment of the execution of contract. The futures market is managed by three executive bodies, though, the third one is unknown. It seems these bodies are thought to be issuers of futures. Such a fancy concept is an outcome of the situation when there is no single hint in the law about futures market, peculiarities of trading, its purpose and participants, clearing operations and other terms and clauses which are crucial for the understanding and regulation of futures market.

Further development of the legal framework of futures market has been shaped by the competition between two executive bodies: the State Commission on securities and stock market and the Ministry of Agrarian Policy which pressured, with some success, the Cabinet of Ministries and the

parliament. The State Commission in 1997 and the Cabinet in 1999 tried to eliminate contradictions and inaccuracy in the legislation but they failed to define key concepts and mechanisms of the futures market. It is particularly true about concepts of the futures market and pricing. The focus on the stock market as the only possible institute of futures trading has been the positive outcome brought in by the 'agrarian lobby' initiated and supported by the President. Nevertheless, the basics of the futures market were never fully understood and efforts of the Ministry to introduce futures were unsuccessful.

To conclude, the main causes of the failure to introduce such a revolutionary mechanism of perfect competition as futures have been lack of understanding of the essence of futures among representatives of the legislative and executive

bodies, the absence of necessary conceptual and scholarly works, and of qualified human resources for conducting trading and clearing operations, weak markets of real commodities, shadow trading, traders' low competence and interest in hedging, and inadequacy of existing legislation. In this relation, hope of the founders of the Ukrainian futures market to initiate the trading of futures contracts within half a year and to reach 250 mln. USD of the trade volume by the end of 2003 seem to be futile. Even if advertisement of futures among potential Ukrainian hedgers and attraction of financial resources will be successful, any mistakes in trading, inadequate legal framework and insufficient regulating measures to curb market speculations will lead to the consequences far more serious than outcomes of trust scandals in the middle of 90s.

THE PROPOSED LEGISLATIVE CHANGES AFFECTING THE MEDIA AND COMPLIANCE WITH INTERNATIONAL STANDARDS OF FREEDOM OF EXPRESSION

Federica Prina,

ARTICLE 19 Representative for Ukraine, Belarus and Moldova

Media legislation is currently under revision in Ukraine. In particular, a package of proposed amendments to the current media legislation and a draft resolution on "Society, mass media, the authorities: freedom of speech and censorship in Ukraine", compiled by civil society, was presented by a number of journalists during a public parliamentary hearing on 26 November 2002. On this occasion representatives of media organisations provided concrete examples of direct interference by public authority in the work of the media.

The Parliament is currently reviewing the proposed amendments. While these deliberations are taking place, it is important to emphasise that all changes are to be made with due consideration for international standards of freedom of expression and, in particular, the obligations that arise from Ukraine's responsibilities under international law. The right to free expression and, by extension, the public's right to know are fundamental human rights and underpinnings of democracy, and therefore are to be afforded the highest protection. That these principles are upheld is particularly significant in a democracy in transition such as Ukraine.

INTERNATIONAL STANDARDS

Article 10 of the European Convention on Human Rights (ECHR), to which Ukraine is signatory, states that:

Everyone has the right to freedom of expression. This right shall include freedom to hold opinions and to receive and impart information and ideas without interference by public authorities and regardless of frontiers. This article shall not prevent States from requiring the licensing of broadcasting, television or cinema enterprises.

Freedom of expression has been recognised by the European Court of Human Rights as one of the cornerstones of democracy and it has been reserved special protection. The Court has on many occasions emphasised that freedom of expression "constitutes one of the essential foundations of a democratic society, one of the basic conditions for its progress and for the development of every man."¹

This view was reiterated by the Council of Europe's Committee of Ministers, which in the Declaration on the Freedom of Expression and Information, adopted in 1982, stated that:

Freedom of expression and information is necessary for the social, economic, cultural and political development of every human being, and constitutes a condition for the harmonious progress of social and cultural groups, nations and the international community.

Similar guarantees are also provided at Article 19 of the International Covenant on Civil and Political Rights, which Ukraine has also ratified.

Legitimate Restrictions

Paragraph 2 of Article 10 of the European Convention of Human Rights does envisage restrictions on freedom of expression:

The exercise of these freedoms, since it carries with it duties and responsibilities, may be subject to such formalities, conditions, restrictions, or penalties as are prescribed by law and are necessary in a democratic society, in the interests of national security, territorial integrity or public safety, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals, for the protection of the reputation or rights of others, for preventing the disclosure of information received in confidence, or for maintaining the authority and impartiality of the judiciary.

Such restrictions are therefore legitimate only when they meet a strict three-part test.² First, the interference must be provided for by law. The European Court of Human Rights has stated that this requirement will be fulfilled only where the law is accessible and "formulated with sufficient precision to enable the citizen to regulate his conduct."³

Second, the interference must pursue a legitimate aim. The list of aims in both Article 10(2) of the ECHR and Article 19(3) of the ICCPR is exclusive in the sense that no other

¹ Handyside v. the United Kingdom, 7 December 1976, Application No. 5493/72, para 46.

² The Sunday Times v. United Kingdom, 26 April 1979, Application No. 6538/74, para. 49.

aims are considered to be legitimate as grounds for restricting freedom of expression.

Third, the restriction must be necessary to secure one of those aims. The word "necessary" means that there must be a "pressing social need" for the restriction. The reasons given by the State to justify the restriction must be "relevant and sufficient" and the restriction must be proportionate to the aim pursued.⁴

The Court has also elaborated the rule of 'proportionality'. This establishes that a court, in declaring a restriction permissible, needs to ascertain that the impugned expression is not a matter of "undisputed public concern", and the member State should show that it has grounds to be "absolutely certain" that the information disclosure would have substantial negative consequences.⁵

Further, the Court has emphasised that no types of expression are excluded from protection, although political speech has the greatest latitude among various types of expressions (for example, compared to artistic and commercial expression). Political expression is perceived by the Court as having a substantial impact on the development of a democratic society, by furthering political and social discourse. Moreover, protecting political speech enhances the media's role as 'public watchdog',⁶ enabling it to play a vital role in society by creating greater government accountability:

Whilst the press must not overstep the bounds set [for the protection of the interests set forth in Article 10 (2) of the European Convention] ... it is nevertheless incumbent on it to impart information and ideas on matter of public interest. Not only does it have the task of imparting such information and ideas: the public also has a right to receive them. Were it otherwise, the press would be unable to play its vital role of "public watchdog."

Finally, in the assessment of whether a restriction may be imposed, the fact that the impugned expression is in the 'public interest' normally makes the balance tip towards disclosure and free expression. The Court placed all matters of public interest at the same level of political speech when it stated that "there is no warrant ... for distinguishing ... between political discussion and discussion of other matters of public concern."⁸

THE ECHR AND UKRAINE

As signatories to the European Convention, the Council of Europe member States are under a legal obligation to ensure the implementation of the ECHR and to provide remedies for the violations therein enshrined. Moreover, the Ukrainian Constitution provides at Article 9 that international treaties that are in force are part of Ukrainian legislation. Although Ukraine has only recently ratified the ECHR, the document has been defined a 'living instrument', as it has evolved during the five decades since its adoption, in tandem with the evolution of the values system of the member States, old and new.

³ *The Sunday Times v. United Kingdom*, op cit, para. 49.

⁴ *Lingens v. Austria*, 8 July 1986, Application No. 9815/82, paras. 39-40.

⁵ *Sunday Times v. United Kingdom*, supra, para. 65-66

⁶ See for example *Thorgeir Thorgeirson v. Iceland*, 25 June 1992, Application No. 13778/88, para. 63

⁷ *Thorgeirson v. Iceland*, supra, para. 63; *Castells v. Spain*, 23 April 1992, Application No. 11798/85, para 43; *The Observer and Guardian v. United Kingdom*, 26 November 1991, Application No. 13585/88, para 59 (b).

⁸ *Thorgeirson v. Iceland*, supra, para. 64.

⁹ Recommendations 99(1) of the Committee of Ministers to Member States on Measures to Promote Media Pluralism, 19 January 1999.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Recommendation 99(1) states that subsidies should be granted "on the basis of objective and non-partisan criteria, within the framework of transparent procedures and subject to independent control."

Positive Obligations

It is also a fact that States should not merely refrain from infringing on the right to free expression, but also fulfil their positive obligation to ensure that this right is enjoyed by everyone: 'Everyone', as referred to at Article 10, does not only refer to 'journalists' or 'citizens' but to anyone present in the member State -including foreigners and stateless people.

The States' positive obligation to facilitate and promote the work of the media is crystallised in the Declaration on the Freedom of Expression and Information which provides, inter alia, that the "[States that are party to the ECHR] have taken steps for the collective enforcement of freedom of expression and information". In addition, they not only "have a duty to guard against infringements of the freedom of expression and information and should adopt policies designed to foster as much as possible a variety of media and a plurality of information sources, thereby allowing a plurality of ideas and opinions..." Hence, "the media ... should enable different groups and interests in society, including linguistic, social, economic, cultural or political minorities to express themselves"⁹

The positive obligation includes ensuring the right to access a diversity of information and ideas. Whether this role should include conditions such as economic ones is still subject of debate. This would involve, for example, the question of whether States should provide subsidies -or any other type of assistance- to outlets broadcasting programmes by and/or for minorities. On this issue, Recommendation 99(1)¹⁰ provides that the Council of Europe member States should "consider the possibility of introducing, with a view to enhancing media pluralism and diversity, direct or indirect financial support schemes for both the print and broadcast media, in particular at the regional and local levels." In Ukraine, economic difficulties faced by small media outlets detract from their ability to disseminate information in the public interest in a timely fashion; hence subsidies would be auspicious to facilitate the proliferation of diverse media outlets. However, where State subsidies are provided, it is important that these do not affect in any form the editorial independence of the recipient.¹¹

In addition, the authorities have often failed to prosecute those guilty of intimidation of media professionals, particularly in the regions. The desire to bring this to an end is behind some proposed amendments of the current media law included in the above-mentioned proposal, seeking to modify the existing legislation to make interference in the work of journalists a criminal offence. The Ukrainian government has, at times, failed to investigate cases of intimidation of journalists, and to bring those responsible to justice. The fact that a high number of cases have not been solved, from high profile ones (*Gongadze*, *Aleksandrov* and *Kolomyiets*) to the numerous minor cases, causes many journalists to operate in a state of fear.

One of the many examples of impunity that of Volodymyr Boyko, a journalist from the Donetsk region for the newspaper *Solon Dana i Basa* and the Internet site *Obkom*, who was arrested on 5 July 2002 and detained for 10 days, allegedly for not having failed to pay taxes. This occurred after he published a number of articles that were critical of the tax administration. Mr Boyko filed a number of complaints for this and other forms of intimidation, but the local courts have refused to consider them. Therefore, there have been no concrete attempts to bring those responsible for the harassment to justice.

This is where international law may come in to assist the Ukrainian media professionals. The ratification of the ECHR by Ukraine means that the European Court of Human Rights is now the highest court in the country. The law of the European Court should, *de jure*, be applied in courts at all levels, from the lowest to the Supreme Court. In order to submit a claim to the European Court of Human Rights, victims should first exhaust all domestic remedies available; however, if the applicants can demonstrate that domestic remedies are ineffective, the European Court can effectively be treated as a first instance court. This might in fact apply to situations such as that of Mr Boyko.

Negative Obligations

The Ukrainian authorities do not only frequently fail to fulfil their positive obligation to promote media pluralism. They have also been accused of censorship and the adoption of measures that constitute illegitimate restrictions of the right to free expression.

For example, in a number of regions in Ukraine, the tax administration is frequently used to intimidate the media. In light of this state of things, some journalists believe that a formal censorship apparatus is not needed in Ukraine to limit the free flow of information, as many journalists voluntarily resort to self-censorship as a response to the pressure and various methods of intimidation employed by the local authorities.

Another problem is media concentration in the hands of few wealthy individuals, particularly outside the main cities, which limits the dissemination of a wide range of viewpoints. To counteract this problem, the State should legislate to reduce media concentration, in order to create the conditions to maximise the proliferation of diverse media outlets. They should therefore incorporate in their legislation provisions "designed to prevent or counteract concentrations that might endanger media pluralism at the national, regional or local levels", including "defining thresholds, ... licensing or similar procedures to limit the influence which a single commercial company or group may have in one or more media sectors."¹²

Methods to Enhance Implementation

As stated above, Ukraine is under a legal obligation to fully implement the ECHR. In order to do so effectively, there is a need for both education and political will. The latter will greatly depend on the authorities' stand and their attitudes vis-a-vis international law, but it can be dramatically

enhanced through activities raising the general awareness - and therefore related expectations - of the general public. The public can then add to the pressure already being exerted by the international community on recalcitrant civil servants.

Training of lawyers, journalists and judges is as crucial as public education activities. The Council of Europe, for example, has recently carried out a series of training seminars on Article 10 of the ECHR for judges in several regions of Ukraine. This culminated in a one-day evaluation session, carried out in December 2002 in Kyiv, which gathered a number of trainers and trainees. Perhaps the essence of the session was that, although most judges stated that they had gained a greater understanding of Article 10 through the training, they still perceived a polarization between the Strasbourg law and Ukrainian law. Many of the judges therefore believed that further training was necessary, to familiarize themselves with the 'know-how' of applying the ECHR principles to the Ukrainian reality.

It should be noted that some Western European countries have taken decades to incorporate the ECHR into their legislation. The United Kingdom only in 1998 adopted the Human Rights Act to this effect. A number of countries have shown recalcitrance in fully implementing the decisions of the European Court, as commitment and will are as important as knowledge. As it was noted during the Council of Europe seminar, a judge fundamentally only has to 'get started': for example, by making references to the ECHR case-law in his/her judgments, in the same way as it was done in all the other member States - all of which at first showed scepticism towards regulations that were perceived as alien.

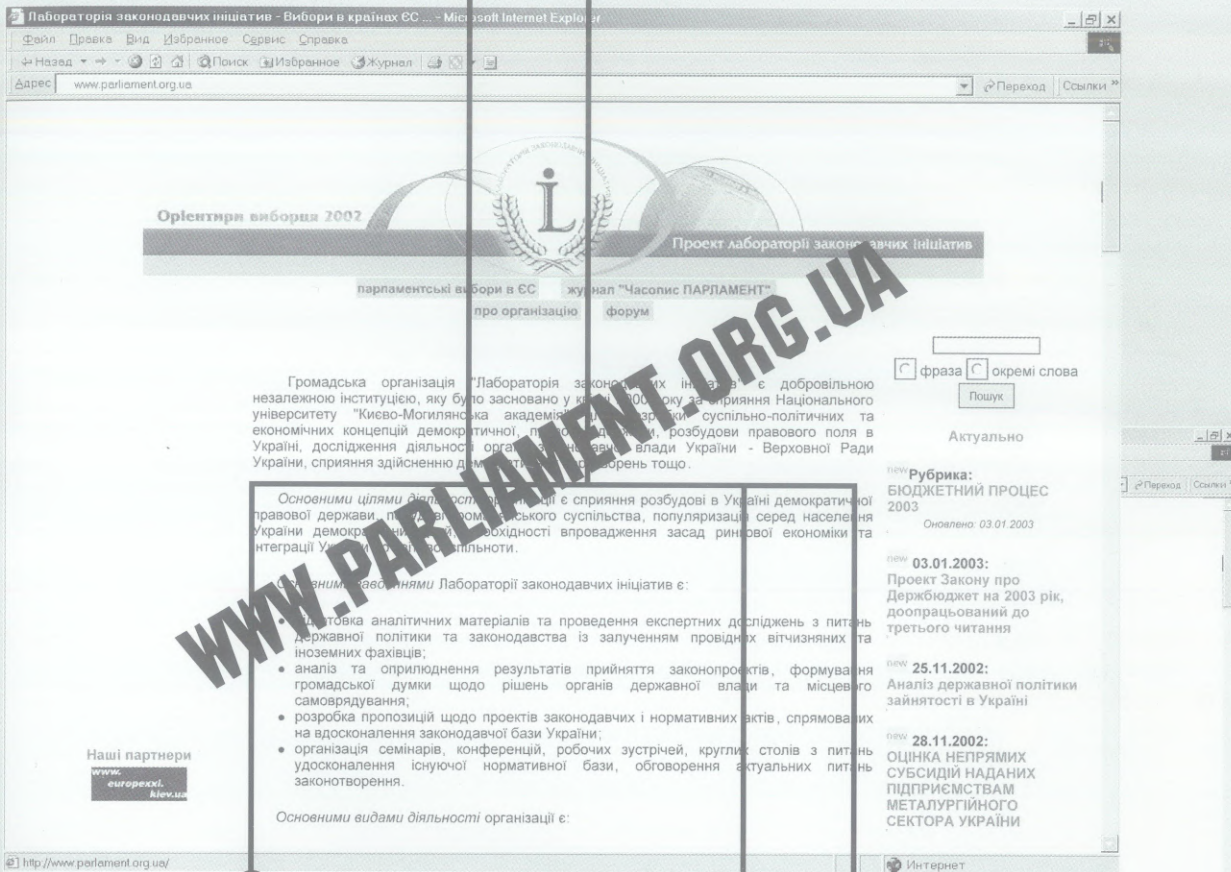
CONCLUSIONS

Barrages of new provisions are currently being considered in Ukraine. Journalists seem to have found a new consciousness, and have strongly reacted to what they perceive as undue interference by the authorities in their work, which they equate to censorship. The Strike Committee, which was formed to fight against this interference, has taken upon itself to demonstrate that censorship exists in Ukraine and that the State ought to legislate effectively to ensure that the status quo is not perpetuated. To the pressure from the inside are added the actions of international organizations such as ARTICLE 19, urging Ukraine to respect its newly-acquired obligations under international law, especially those arising from becoming a member of the Council of Europe. Whilst ratification of international standards is not a panacea for all problems, it provides international and Ukrainian human rights workers and journalists with concrete tools to bring to an end the use of techniques that repress independent voices. Some judges have started making references to the ECHR case-law in their decisions. Any improvement in the implementation of Article 10 will result in the people's increased understanding of current political affairs, and greater ability to participate in the country's political processes; it will ensure greater accountability of elected representatives; and it will increase transparency of the institutions. All elements that are essential in a young democracy.

¹² Recommendation 99(1)

Бюджетний процес

Аналіз державної політики



Довідник «Орієнтири виборця»















Часопис ПАРЛАМЕНТ

Парламентські вибори в ЄС

АКТУАЛЬНІСТЬ
ЯКІСТЬ
ОПЕРАТИВНІСТЬ

Лабораторія законодавчих ініціатив
 04070, м.Київ,
 вул. Волоська 8/5, к. 133-134
 т./ф.: (044) 238 24 69
 E-mail: info@laboratory.kiev.ua
 www.parliament.org.ua

Фракційна структура Верховної Ради України
станом на 11 лютого 2003 року

	Фракція "Наша Україна"	102
	Фракція комуністів	60
	Фракція "Регіони України"	42
	Фракція партій ППУ та "Трудова Україна"	42
	Фракція СДПУ(о)	38
	Група "Демократичні ініціативи"	22
	Фракція Соціалістичної партії України	20
	Група "Народовладдя"	19
	Фракція Блоку Юлії Тимошенко	18
	Група "Європейський вибір"	18
	Фракція Аграрної партії України	17
	Фракція Народно-демократичної партії	16
	Група "Народний вибір"	15
	позафракційні	21